O SPORACH ADMINISTRACIJNYCH.

Nie ma może przedmiotu w prawie administracijném, któryby liczniejsze wywołał spory, względem którego wydawanoby różnorodniejsze sądy i sprzeczniejsze zdania, jak tak nazwane *sądownictwo* albo *spory administracijne*. Politykom, prawoznawcom, w ogóle ludziom nauki, chodziło tu nie tylko o drobniejsze jakieś szczegóły, nie tylko o reformy i poprawki podrzędne, ale o kwestje zasadnicze, stanowiące podstawy, na których wszystko się opiéra, bez których cała dalsza budowa nie mogłaby się utrzymać. Spierano się więc o to, jakie magistratury mają zajmować się załatwianiem tego rodzaju kwestij? jakie przedmioty winny tu należéć? jakie postępowanie wypadałoby zachować? jaka wreszcie jest istota, zasada, z któréj spory te wypływają? Dziwić się jednak podobnemu stanowi rzeczy nie należy; spory bowiem administracijne tak głęboko wkraczają w naturę państwa, tak wszechstronnie i rozmaicie objawiają się w jego życiu, ustalenie stanowczego na nie poglądu zależy od poprzedniego rozwiązania tylu najważniejszych kwestij z prawa państwowego, tak w końcu obfite są w następstwa,— iż inaczéj być nie mogło, iż właśnie sprzeczki o nie uważać potrzeba za jeden z dowodów ich ważności. W nadzwyczaj bogatéj literaturze, poświęconéj na zachodzie Europy, zwłaszcza we Francji, sporom administracijnym, dają się słyszeć z jednéj strony głosy przychylne im, stojące w ich obronie, przytaczające masy dowodów na ich korzyść; z drugiéj strony nieprzyjazne, walczące nie mniéj silnemi argumentami, często nawet dochodzące do zupełnego zaprzeczenia potrzeby ich istnienia. W liczbie pierwszych widzimy tak zasłużonych w nauce prawa administracijnego mężów jak Cormenin (¹), Henrion de Pansey (²), Macarel (³), Vivien (⁴), i wie-

(¹) Cormenin. Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction. — Paris 1818.

(²) Henrion de Pansey. De l'autorité judiciaire en France 1818.

(³) Macarel. Des tribunaux administratifs 1828.

(⁴) Vivien. Etudes administratives 1859.

lu innych; między drugimi spotykamy się z nazwiskami nie mniéj godnemi uznania, jak ks. de Broglie ([1]), Bavoux ([2]), Colombel ([3]). I w Niemczech także spory administracijne znalazły licznych obrońców i przeciwników, chociaż prace ich nie tak wielkie mają, po większéj części znaczenie, nie tak wszechstronnie rozbierają przedmiot sporny, jak autorów francuzkich, którzy pod względem opracowania tak prawa administracijnego w ogólności, jak i pojedyńczych kwestij, nie zostali przez naukę niemiecką przewyższeni ([4]). Ale pomimo tak licznych prac poświęconych temu przedmiotowi, pomimo iż niektórzy uważają spór za ukończony, na korzyść sporów administracijnych ([5]), nie zdaje mi się, aby nauka co do nich już ostatnie słowo wyrzekła. Zawsze jeszcze pozostawało tu wiele kwestij nierozwiązanych, które przy głębszém i wszechstronniejszém rospatrzeniu, przedstawią się nam zupełnie z innéj strony, wymagać będą innego rozwiązania. Najnowsza praca Stein'a([6]) okazała zdaje mi się dowodnie, jak wiele jeszcze pozostaje tu do zrobienia, ile jeszcze czasu upłynie, zanim będziemy mogli powiedzieć, nie już że spór został zakończony, ale że dopiero został sprawiedliwie i należycie postawiony, że na tych podstawach dopiero będzie można myśleć o stanowczém i zadowalniającém rozstrzygnięciu, zanim prawodawstwa pozytywne obowiązujące, podążające za rezultatami teorji, wykształcą się stosownie do poglądów przez nią wyrobionych.

Ale jeżeli na zachodzie Europy nie można jeszcze téj kwestji, pomimo wszystkich prac poprzednich, uważać za załatwioną, tém większą widzimy i czujemy potrzebę zajmowania się nią u nas, gdzie prawo administracijne, jako nauka, zostało zupełnie zaniedbane, — gdzie o sporach administracijnych, w całéj naszéj, bardzo ubogiéj prawnéj literaturze, znajdujemy tylko jedną rosprawę i to dosyć dawno i pobieżnie napisaną ([7]). Zajmując się wszakże tą kwestją, jeżeli chcemy dojść do jakichś gruntowniejszych rezultatów, niepodobna jest ograniczyć się tylko na rozebraniu przepisów

---

([1]) w Revue française 1828 Novembre.

([2]) Bavoux. Des conflits, ou emmpiétemens de l'autorité administrative sur le pouvoir judiciaire. Paris 1828.

([3]) Colombel. De la juridiction administrative en France 1840.

([4]) Porównaj Mohl. Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften T. 3 str. 207; co do literatury o sporach administracijnych w Niemczech tamże T. 2 str. 329.

([5]) Mohl, tamże T 3. str. 213.

([6]) Stein, die Verwaltungslehre, 1865.

([7]) O stanie sądownictwa administracijnego w naszym kraju. K. A. Hoffman'a, w Temis polskiéj T. 7 1830, — o ile nam się zdaje, jedyna praca u nas zajmująca się tą kwestją.

u nas istniejących, lub komentowaniu pojedyńczych szczegółów prawodawstwa obowiązującego. Zdaje się nam iż w opracowaniu pojedyńczych przedmiotów prawa administracijnego, tak jak w każdéj innéj nauce, zanim będziemy mogli zająć się szczegółami, trzeba wprzód dojść do ustanowienia zasad, z których wszystkie dalsze następstwa naturalnie wypływają; tém bardziéj zaś potrzebném to jest u nas, którzyśmy tak bardzo zasady te zaniedbali. Nie możemy także poprzestać na poznaniu li tylko prawodawstwa naszego, ponieważ przezto popełnilibyśmy ten sam błąd, którego dopuszczają się Francuzi, wyłącznie zajmujący się własném prawem, nie zważający jakie istnieją urządzenia odpowiednie w innych krajach, i którym wskutek tego brak sprawiedliwego kriterjum do ocenienia własnego prawodawstwa, do poznania bezstronnego, bez uprzedzenia, co jest w niém dobre i godne naśladowania, co złe, któreby należało potępić i usunąć. Dlatego też za konieczny warunek gruntownego i jedynie korzyść przynieść mogącego badania prawodawstwa uważamy traktowanie go porównawczo badając przedewszystkiém francuskie, jako najbardziéj pod tym względem wyrobione, jako wzór podług którego wykształciły się przepisy nie tylko w większéj części Europy ale i u nas obowiązujące, uwzględniając przytém, chociaż w ogólnych zarysach, prawodawstwo angielskie i niemieckie, uważając je, że użyję wyrażenia Anglików, jako ilustrację, mającą nam posłużyć do rzucenia właściwego światła na rozbierany przedmiot, do uwydatnienia kwestij, wymagających szczególniejszéj uwagi.

Tym sposobem zdołamy uniknąć szkodliwej jednostronności, a zarazem poznać wszechstronniéj i gruntowniéj rozbierany przedmiot, powody jakie przytaczano w obronie sporów administracijnych, zarzuty czynione im, rezultaty do jakich doszły pod tym względem badania zachodnio-europejskie, — stanowisko, które wskutek tego w prawie administracijném zająć winny.

Po takiém wyjaśnieniu co do zadania jakie sobie założyliśmy i planu jakiego trzymać się będziemy, przystępujemy bezpośrednio do rozważenia prawodawstwa i teorji francuzkich, biorąc przedewszystkiém na uwagę zasadę, z któréj spory administracijne teoretycy francuzcy wywodzą.

I.

Na czém zasadzają się sądownictwo i spory administracijne? z czego wypływa ich potrzeba? dlaczego mają stanowić oddzielną zupełnie funkcję w życiu państwowém, odrębną od sądownictwa zwykłego? — są to pytania, nad któremi nasamprzód zastanowić się nam wypada.

Wszyscy nieomal teoretycy francuzcy, a przynajmniéj ci którzy obstają za koniecznością sądownictwa i sporów administracijnych, wyprowadzają ich potrzebę z teorji podziału władzy państwowéj na prawodawczą, wykonawczą i sądową, uważanego przez nich, chociaż niesłusznie, za jedną z największych zdobyczy 1789 r. ([1]). Niesłusznie, ponieważ poprzednio już podział ten istniał, nie tylko w nauce, zwłaszcza od czasów Montesquieu, ale i w prawodawstwie pozytywném,—jakkolwiek przyznać należy, iż nie był tak wyraźnie i ostro przeprowadzony ([2]). W każdym razie tu leży, według nich, główna przyczyna sporów administracijnych.

Władza wykonawcza, zdaniem Laferrière'a, ma zapewnić wykonanie praw w interesie ogólnym albo miejscowym, ma przedsięwziąć środki pożyteczne dla rolnictwa, przemysłu i handlu. Ale żeby mogła odpowiedzieć w zupełności temu zadaniu, należy koniecznie nadać jéj prawo usuwania wszelkich przeszkód, a wskutek tego i stanowienia wrazie mogących powstać reklamacij, przeciwko jéj czynnościom, ze strony osób prywatnych,— jedném słowem załatwiania i sądzenia sporów, któreby też osoby jéj czyniły. Bez tego prawa administracja kraju byłaby niemożliwą, nie mając siły do znoszenia zapór działanie jéj tamujących; byłaby zależną, ponieważ ocenienie sporów, z powodu wykonywania czynności administracijnych podnoszonych, należałoby do innéj władzy, to jest sądowéj; bo sądy orzekałyby, czy w danym razie władza wykonawcza ma słuszność, czy może lub nie przedsięwziąć spełnienie jakiego aktu administracijnego. Rezultat, zdaniem teorji francuskiéj, zasadniczo sprzeciwiający się podziałowi władz i wypływającéj z niego niezależności jednéj od drugiéj. Administracja więc właściwa, jako wykonanie praw i postanowień, stanowi tak zwaną *administration active*; decydowanie w sporach przy tém powstających -- *administration contentieuse*; w władzy zaś wykonawczéj administrującéj, biorąc ją w najobszerniejszém znaczeniu, musi być także zawarta władza sądzenia administracijnie — *la juridiction ou la justice administrative* ([3]). Niektórzy znów, przyjmując za

([1]) Laferrière. Cours de droit publ. et admin. 1860 T 2 str. 511. Chauveau. Principes de competence et de juridiction admin. 1859 T. I. str. 19.

([2]) Macarel, Des tribunaux admin. 1828 str. 39, Tocqueville L'ancien régime et la révolution 1859 str. 101.

([3]) Laferrière tamże, str. 512.

podstawę prawa władzy wykonawczéj—sądzenia pewnych sporów, podział władz państwowych i oddzielenie zupełne wykonawczéj od sądowéj, idą w zapatrywaniu tém tak daleko, iż twierdzą że bez niego nie byłoby podobne zachowanie równowagi społecznéj, że ciału spółecznemu, w przeciwnym razie, zagrażałyby ruina i śmierć (¹). Zostawiając na stronie kwestję, o ile podobny podział władz jest możliwy i korzystny, zauważyć należy iż każde uszczuplenie władzy sądowéj, pod względem rozpoznawania jakichkolwiek sporów, każde odjęcie jéj choćby najmniejszéj atrybucji, zdawałoby się niszczyć tę równowagę, koniecznie w życiu państwowém potrzebną, dając większą przewagę władzy wykonawczéj; zdawałoby się być przeciwném konsekwentnemu przeprowadzeniu wystawionéj zasady, wymagającéj aby żadna władza nie zajmowała się czynnościami do niéj nienależącemi. Ale Francuzi nie chcą widzieć tego, zdaje się nam, oczywistego dowodu, okazującego iż sądownictwa ani sporów administracijnych nie można opierać w żaden sposób na podziale władz, iż przeciwnie, podział ten stanowczo przeciwko nim przemawia, iż chcąc wreszcie utrzymać je, należy poszukać innéj przyczyny, innéj bardziéj gruntownéj zasady, któreby widoczniéj potrzebę ich okazywały.

Podług pojęć francuzkich o władzy wykonawczéj, służące jéj prawo sądzenia pewnego rodzaju sporów nie jest ani nadużyciem, ani przywłaszczaniem sobie funkcji nienależnéj, ani nawet jakimś wyjątkiem od ogólnéj zasady, iż wszelkie spory winny być sądzone przez władzę sądową. Prawo to leży już w samém pojęciu władzy wykonawczéj, nierozdzielnie wypływa z jéj wewnętrznéj natury. Tak naprzykład Macarel (²) powiada, iż z organów władzy sądowéj, jedne są zwyczajne, *ordinaires*, drugie nadzwyczajne albo wyjątkowe, *extraordinaires* albo *d'excéption*. Do pierwszych należą trybunały pierwszéj instancji i sądy apelacijne, do drugich sądy pokoju i trybunały handlowe, które dlatego są nazwane wyjątkowemi, iż sądzą tylko do wysokości pewnéj oznaczonéj sumy, lub pewnego rodzaju sprawy, —że stanowią *des démembrements de la juridiction dite ordinaire*. Ale zdaniem jego, sądownictwa administracijnego nie można nigdy uważać tylko za podział sądownictwa zwykłego, tak jak wyżéj przytoczone magistratury; nie można téż go nazywać wyjątkowém, spoczywa bowiem na podstawach zasadniczych organizacyi państwowéj, na zupełném oddzieleniu sądownictwa od administracji, opartém na konstytucjach z r. 1790, 1814 i następnych, na mocy których najsurowiéj za-

---

(¹) Chauveau, tamże str. 19.

(²) Macarel, Cours d'administration et de droit adm. 1852 T. II. str. 612.

kazano władzom sądowym mieszać się do działań administracji. Sądownictwo zwykłe, *ordinaire*, nie ma podług niego tytułu ogólnego do sądzenia wszystkich sporów; tytuł jego ogólny, *titre universel*, *pleine juridiction*, ogranicza się tylko *sur toutes les causes*, *qui ne sont point administratives* (¹). Istnieją więc dwie sfery sprawiedliwości —zwykła i administracijna, zupełnie od siebie oddzielone, każda na czém inném oparta; sprawiedliwość zaś wymierzana przez administrację nie jest poddziałem *démembrement* lub wyjątkiem od władzy sądowéj zwykłéj, ale jest osobną *sui generis* funkcją, należącą do władzy wykonawczéj. Każda z nich ma odrębne pole działania, odgraniczone ściśle przez prawo; jeżeli zaś czasami zdarzy się przekroczenie właściwéj granicy, w takim razie *conflit de compétence* ma na celu usunięcie nadużycia (²).

„Le contentieux administratif en principe, et abstraction faite de dispositions purement excéptionnelles, n'est ni contentieux judiciaire, dérobé aux tribunaux civils"... mówi Vivien, dowodząc również, iż sądownictwo administracijne nie jest wyjątkiem z ogólnéj zasady sądownictwa zwykłego, iż jest funkcją właściwą władzy wykonawczéj, iż mylném jest zdanie tych, którzy przeciwnie utrzymują (³).

Próżną i do niczego nieprowadzącą rzeczą byłoby przytoczenie więcéj zdań teoretyków francuskich, mających wyświecić ogólne zapatrywanie się na kwestję sądownictwa i sporów administracijnych we Francji; w każdym bowiem razie doszlibyśmy do tego samego przekonania co i z wyżéj przytoczonych, iż nauka francuska opiera je głównie na teorji podziału władz państwowych (⁴). Stwierdzając jednak ten fakt, nie możemy powstrzymać się od zrobienia uwagi, że teoretycy francuscy, wyprowadzając w ten sposób i tak gruntując sądownictwo administracijne, nie postąpili ani na krok naprzód od teorji o władzy państwowéj, wystawionéj w grubych zarysach w 18 wieku (⁵), pojmując ją czysto me-

(¹) Macarel, tamże str. 614.

(²) Cotelle. Cours de droit adm. 1859 str. 229 nazywa sądownictwo administracijne *une juridiction excéptionnelle.*

(³) Vivien. Etudes administrative 1859 T. I. str. 123.

(⁴) Porównaj, Dufour: Traité général de droit adm. 1854 T. 2, Chap. VI. Ducrocq. Cours de droit admin. 1862 str. 65. — Batbie. Traité de droit public et admin. 1862 T. I. str. 416. — Macarel. Droit admin. str. 432.

(⁵) Jakkolwiek Aristoteles już mówił o troistym podziale władzy państwowéj, powiadamy iż teorja ta wystawioną została w XVIII. wieku a właściwie wtedy wznowioną została, iż z téj epoki zarazem datują główne usiłowania w celu przeprowadzenia jéj w prawodawstwach pozytywnych.

chanicznie, bez względu czy podobny podział da się uskutecznić w praktyce, czy przez zupełne oddzielenie i odosobnienie władz państwowych nie doprowadziłoby się ich do ciągłego antagonizmu, kolizji; co znów z swojéj strony najgorsze skutki sprowadziłoby dla państwa, zagrażałoby mu nawet zupełnym upadkiem.

Inne przyczyny przytaczane przez teorję francuską, w obronie oddzielnego zupełnie sądownictwa administracijnego, wypada wprawdzie uważać za podrzędne, w porównaniu z poprzednio rozbieraną; ale jakkolwiek mniejsze mają znaczenie, jakkolwiek nie odnoszą się one do kwestji zasad, lecz mają na oku tylko korzyści uboczne, stosowność do celu, — nie możemy jednak pominąć ich milczeniem, choćby nawet dla samego okazania ich bezzasadności.

Tak więc powiadają, iż rozwiązanie sporów administracijnych wymaga często wiadomości technicznych, specjalnych; iż wiadomości podobnych sądom zwykłym brakuje: iż dla tego należy oddać rozsądzenie ich oddzielnym władzom,—sądownictwu administracijnemu (1).

Ale na to odpowiedzieć można, iż specjalném, techniczném zadaniem władzy sądowéj jest rospoznawanie kwestij spornych, jest orzekanie w danym razie, czy pewny czyn zdziałany został stosownie do prawa; iż techniki téj władze administracijne mieć nie mogą, ponieważ celem ich i przeznaczeniem jest wykonywać, nie sądzić, — administrować, nie zaś wymierzać sprawiedliwość w pojedyńczych wypadkach.

Tak samo ma się z drugim względem, mającym przemawiać na korzyść oddzielnego sądownictwa administracijnego. Zdaniem niektórych, władze sądowe zwykle są ustanowione dla obrony praw i interesów prywatnych, i dla tego wyrzekać winny wszędzie, gdzie spory zachodzą między prywatnymi; ale w wypadkach w których prawa te i interesy są obrażone przez działanie administracji, potrzeba sądów oddzielnych, administracijnych, szczególnie w tym celu postanowionych (2). Biorą tu na uwagę okoliczności, iż sądy zwykłe, oddane sądzeniu sporów między prywatnymi, za mało są przejęte interesem ogólnym, i z téj przyczyny dają powód do obawy, że w wielu wypadkach będą skłonne poświęcić interes ten na korzyść prywatnego. Nie zdaje nam się wszakże, aby wzgląd ten zasługiwał na uwagę; cóż dopiero mówić, aby dostatecznie usprawiedliwiał sądownictwo administracijne. Główną zasadą sądów,

---

(1) Batbie, tamże str. 414.
(2) Batbie, tamże str. 415. Ducrocq, Droit admin. str. 66.

jedynym celem i przymiotem ich organizacji, jest bezstronność; wszystko w urządzeniu ich powinno być skierowane do osiągnięcia tego rezultatu. Dlatego nikt nie może być sędzią w własnéj sprawie, dlatego istnieją prawne przyczyny wyłączenia sędziów w sprawach, w którychby mogli być, choćby bardzo pośrednio, zainteresowani. Czyż więc ta ogólna zasada do tego stopnia ma być zapomnianą i spaczoną, iż jeżeli powstaje spór między władzą wykonawczą i osobą prywatną, któréj prawa przez czyny administracji zostały naruszone, potrzeba wyłączyć go z pod rozpoznania sądów zwykłych, bezstronnych, i oddać w ręce sędziów korzystnie à priori usposobionych dla jednéj strony, która ich naznaczyła, od któréj zależą, która wreszcie tak przeważny wpływ pod każdym względem wywiera? Gdzież wtedy będziemy mieć rękojmię sprawiedliwego ocenienia praw pojedyńczych jednostek? Smutne bardzo, zdaje się, byłyby rezultaty, do którychbyśmy doszli wychodząc z podobnéj zasady.

W końcu wspomnieć jeszcze należy i o tém, że w obronie sądownictwa administracijnego przytaczają potrzebę postępowania szybkiego sądzenia sporów administracijnych, twierdząc iż rozwlekłe formy procedury przed sądami zwykłemi niezgodne są z potrzebami administracji, wymagającemi prędkiéj, prawie natychmiastowéj decyzji; iż wskutek takiéj zwłoki, interesa ogólne krajowe bardzo na szwank mogłyby być wystawione. Ale i tego także powodu nie można uważać za dosyć gruntowny, za dostatecznie przekonywający o potrzebie wyłączenia pewnych sporów z pod kompetencji sądownictwa zwykłego.

Czyż przed tém sądownictwem nie widzimy oprócz postępowania zwykłego, dosyć przeciągłego, postępowania sumarycznego, skróconego? czyż form tych nie można zastosować przy rospoznawaniu sporów administracijnych? A jeżeli okażą się niedostateczne, w takim razie czyż nie pozostaje jeszcze środek skrócenia ich stosownie do rzeczywistych potrzeb administracji i natury sporów administracijnych? Wzgląd więc powyższy może być słusznie przytaczany w celu skrócenia form postępowania, polepszenia ich i zreformowania; nigdy jednak dla odjęcia kompetencji sądom zwykłym względem pewnego rodzaju sporów.

Tak więc, dotychczasowe zastanawianie się nad sądownictwem i sporami administracijnemi we Francji, zdaje nam się, jasno okazuje niesłuszność lub niedostateczność zasad przywodzonych na ich usprawiedliwienie i potrzebę wystawienia innych, bardziéj odpowiadających naturze rzeczy.

II.

Określiwszy w powyższy sposób ogólne stanowisko sądownictwa administracijnego we Francji, zajmującego się rospoznawaniem sporów administracijnych, przystępuję z toku rzeczy do przedstawienia zapatrywań teorji francuskiéj na to, co może stanowić przedmiot sporu administracijnego, co jest tak nazwaném *contentieux administratif*. Ale jeżeli zechcemy poznać bliżéj określenia *contentieux administratif* wystawiane przez teoretyków, jeżeli zechcemy zbadać, jakie przedmioty winny tu należeć niewątpliwie, przyjdziemy zdaje mi się, do wniosku, iż stałych zasad co do tego nie ma, jakkolwiek nigdzie może więcéj jak tu nie są potrzebne, —iż sami francuzi są w kłopocie, jakie przedmioty zaliczyć do tego rodzaju sporów, gdzie naznaczyć granicę działalności sądownictwa administracijnego, jakie sprawy winny być oddane sądownictwu zwykłemu,—że w końcu, pomimo szczegółowych bardzo definicij i rozróżnień, teoretycy ci dochodzą do tego, iż zmuszeni są wyliczać pojedyńcze przedmioty do *contentieux* należące.

Zdawałoby się, iż sporem administracijnym, *contentieux administratif*, wypadałoby nazywać każdy spór, każdą kwestję, powstającą przy wykonywaniu czynności administracijnych przez organy władzy wykonawczéj, podniesione przez osoby prywatne, pojedyńczych obywateli, zaprzeczających organom tym prawa wykonywania podobnych czynności, lub niechcących wykonać ich roskazów. Jednak tak nie jest, nie wszystkie bowiem działania administracijne mogą być przedmiotem *contentieux*. Zobaczmy jak kwestję tę rozwiązuje Chauveau ([1]). Podług niego władza wykonawcza dzieli się w ogóle na *pouvoir exécutif pur* i *administration active*, Pierwsza ma za zadanie rządzenie, druga, właściwie mówiąc, administrację. — Administracja czynna znów dzieli się na *administration active au premier chef ou pouvoir gracieux* i na *ad. act. au second chef ou pouvoir contentieux*. — Administracja czynna zawsze pozostaje w zetknięciu z pojedyńczymi obywatelami; ale gdy działa *au premier chef*, dotyka tylko ich interesów, i daje powód do reklamacji; występując *au second chef*, obraża ich prawa, a wtedy rekurs winien być otwarty przeciwko jéj decyzjom,—i to właśnie stanowi *contentieux administratif*. Z tego jednak określenia nie można jeszcze poznać co stanowi właściwie przedmiot

([1]) Chauveau, Principes de compétence. T. I. str. 2.

sporu administracijnego; widzimy tylko z niego iż czynności władzy wykonawczéj są podzielone na trzy grupy, i że jedna z nich ma być *contentieux*,—ale nie widzimy cech charakterystycznych tak wyraźnych, ażebyśmy podług nich byli w stanie odróżnić jedną od drugiéj, lub zdołali rozklasyfikować napewno przedmioty do nich należące. Dla tego też Chauveau sam czując potrzebę bliższego, bardziéj szczegółowego określenia i stanowczego wyświecenia téj kwestji, stara się wynaleść zasady mogące służyć za podstawę; w rezultacie jednak, dla dopięcia swego celu, dla oznaczenia *contentieux*, nie widzi innego lepszego środka, jak wyliczenie pojedyńczych atrybucij każdéj z wyż wymienionych funkcij władzy wykonawczéj. I tak do atrybucji *pouvoir exécutif pur* należy wykonanie praw w ogóle, a nawet wydawanie dla osiągnięcia tego celu rosporządzeń administracijnych, *règlements d'administration publique*, noszących rozmaite nazwiska; przytém należy zauważyć, że stosunek władzy wykonawczéj do prawodawczéj nie jest zupełnie jasno oznaczony, raz bowiem (¹) władza wykonawcza, przy całéj swobodzie działania, winna być zawarta w granicach li tylko *exécution des lois*, drugi raz (²), rola téj władzy jest obszerniejsza, do niéj bowiem należy prawo które trzeba uważać także i za obowiązek, *de compléter la loi pour lui procurer vie et exécution.* Niejasność jednak pod tym względem jest rzeczą bardzo wielkiéj wagi, jak się późniéj o tém przekonamy.

Do atrybucij *pouvoir exécutif pur* należą daléj traktaty, konwencje dyplomatyczne, kapitulacje wojenne, cała działalność *de haute police administrative* pod którą rozumie się utrzymywanie stosunków z zagranicą i rospoznawanie bull, dekretów papiezkich, zanim uzyskają upoważnienie do ogłoszenia ich we Francji; instrukcje, cyrkularze wydawane przez władze wyższe do niższych organów wykonawczych; nominacje na urzędy, uwalnianie od nich i wykonywanie karności dyscyplinarnéj nad urzędnikami. Przeciwko wszystkim czynom administracji, odnoszącym się do powyżéj wymienionych kategorij, osoby prywatne nie mogą podać ani żądania rewizji, ani reklamacji, ani rekursu (³) i z tego téż powodu nie mogą oni dać powodu do *contentieux administratif*, sporu administracijnego, o którym dopiero wtedy możemy powziąć wyobrażenie, kiedy rozróżnimy zadanie administracji czynnéj *au premier chef*, czyli *pouvoir*

(¹) Chauveau, tamże Chap. I. str. 25.

(²) tamże Ch. I. str. 21.

(³) tamże str. 9.

gracieux od administracji *au second chef* czyli *pouvoir contentieux*. Administracja czynna ([1]) przybiera tę dwojaką formę w miarę tego, jak obraża tylko interesa, albo narusza prawa: w pierwszym wypadku działa, rozumuje ażeby się oświecić i zdecydować co uzna za słuszne i korzystne dla interesu ogólnego; w drugim postępuje w celu uharmonizowania wymagań interesu ogólnego z prawem osoby prywatnéj, albo poświęcenia ostatniego w razie niezbędnéj konieczności. Dlatego więc ważném jest rozróżnienie co należy rozumieć pod wyrażeniem *droit* i *intérêt*. Pod pierwszém rozumie Chauveau prawa wypływające z pojęcia własności rzeczy nieruchoméj lub ruchoméj, z przymiotu obywatela francuzkiego, — prawa nabyte, *droits acquis*, powstające z czynów dyskrecjonalnych administracji, kiedy np. mogła coś udzielić lub nie udzielić proszącemu,—prawa których jednak w razie udzielenia nie może znosić lub zmieniać samowolnie, ale winna dozwolić osobie pod tym względem obrażonéj, skargi regularnéj, *recours contentieux*. Wszystkie więc spory wypływające z naruszenia tych praw przez działanie administracji stanowią *contentieux administratif*. Pod *intérêt* rozumie znów korzyść, którą osoba prywatna może odnieść z jakiegoś czynu administracji, któréj wszakże nie może się domagać na zasadzie jakiego pozytywnego prawa jéj służącego, ale tylko upraszać od łaski, że się tak wyrażę, władz administracijnych; odmawiając więc, administracja może obrazić interesy osób prywatnych, ale podobna odmowa nie może dać powodu do sporu administracijnego.

Są wreszcie tak zwane *déclassements*, mające miejsce wtedy, jeżeli na mocy wyraźnego prawa, przedmioty pewne, któreby z powyższych zasad winny należeć do jednéj kategorji, przeniesione zostały do drugiéj. Tak więc gdzie jest obrażone prawo, powstaje *contentieux*, którego nie ma, gdzie tylko uwzględnić potrzeba interesy, korzyści prywatnych. Ale i to określenie, tak jak i pierwsze, nie odznacza się wielką pewnością i jasnością, nie daje zupełnie normy, co należy uważać za *contentieux administratif*, jakie przedmioty zaliczyć do niego wypada, gdzie granica między obudwoma, z czego powstają prawa, *droits*, gdzie są tylko interesy, nie daje wreszcie bynajmniéj stałéj zasady, podług któréj możnaby obadwa słusznie ocenić i rospoznać. Dla tego téż Chauveau, czując niepewność gruntu na którym stoi i chcąc wyjść z trudności, ucieka się do wyliczenia przedmiotów należących do jednéj i drugiéj kategorji; wyli-

---

([1]) Chauveau tamże str. 22.

czenie to jednak służyć może za jeden dowód więcéj, jak wszystko w pojęciu *contentieux* przez niego wystawioném, jest chwiejne i niedokładne.

Z działań więc administracji, w których tylko interesy są obrażone, i które z tego powodu nie stanowią *contentieux*, można wyliczyć tytułem przykładu: pozwolenia, udzielane przez władzę, budowania w promieniu forteczuym, mogące być w każdym czasie bezspornie odjętémi, łaski udzielane przez administrację, z których jedne nazywają się koncesjami, jak([1]) koncesje używania w pewny sposób wód, wyzysku min, osuszenia bagien; drugie wynagrodzeniami lub gratyfikacjami; niektóre kwestje dotyczące taryfy opłaty mostowéj lub przewozowéj, regulacja miast, urządzenie dróg mniejszych (*chemins vicinaux*); wszelkie czyny administracji wypływające z jéj prawa opiekowania się instytutami publicznemi, gminami, kasami oszczędności, ubezpieczeniami i t. d.; kwestje odnoszące się do podziału administracijnego kraju, instrukcje władz wyższych dla niższych w specjalnych wypadkach i wiele innych.

Do przedmiotów znów stanowiących *contentieux*, w których prawo pozytywne prywatnych zostało naruszone, zaliczyć można następne: Wszelkie czyny administracji mogące naruszyć prawo własności lub prawa czysto osobiste jak np. odmowa wydania paszportu, lub udzielenią pozwolenia na wykonywanie pewnego rzemiosła; spory wypływające z robót publicznych, umów o dostawy zawieranych przez rząd z entrepreneramì, z obowiązku opłacania przez pojedyńczych podatków, z pozwoleń na założenie fabryk lub zakładów względem których istnieją przepisy policijne, z urządzania dróg, kanałów, wykonywania praw politycznych i t. p., których wyliczenie byłoby zbyteczne, — z tych bowiem wypadków któreśmy przytoczyli okazuje się, jak sądzę dowodnie, jak niepewna jest granica między jednemi i drugiemi, jak tu brak zasady, podług któréj kierując się, moglibyśmy na pewno powiedzieć, iż ten przedmiot należy do *pouvoir contentieux*, drugi do *pouvoir gracieux*. — Cóż dopiero mówić o granicy między *contentieux* i przedmiotami odnoszącemi się do sądownictwa zwykłego, z powodu któréj ciągłe muszą powstawać *conflits de compétence*. — o tém faktyczném upośledzeniu władzy sądowéj, przez odjęcie jéj sporów, jak np. z powodu kontraktów prywatnych z administracją, gdzie nie ma żadnéj przyczyny, aby ostatnia przed jakiémś uprzywilejowaném forum odpowiadała.

Ten sam jednak brak dokładności w skutek tego określenia *contentieux* spotykamy u wszystkich innych autorów francuskich.

([1]) Chauveau, tamże str. 33.

Wszyscy przyznają, że nie każda kwestja sporna między prywatnymi i administracją stanowi *contentieux*, że w ogóle należy uczynić podział między sporami sądzonemi przez władze administracijne, na *gracieuses* i *contentieuses*. Ogół materij podległych sądom administracijnym składa się albo z takich, które oddane im są na mocy pozytywnego prawa, jak kontrakty zawarte przez administrację, sprzedaże i t. p. a przez to wyłączone sposobem wyjątku z pod sądownictwa zwykłego, albo z takich które z natury rzeczy do nich winny należeć, i które stanowią właściwe *contentieux administratif*. Każdy jednak z ostatnich przedmiotów musi łączyć w sobie dwa warunki ([1]): 1, potrzeba żeby spór był podniesiony z powodu czynu administracji, 2, żeby reklamacja podniesiona przeciwko niemu opierała się nie na interesie obrażonym, lecz na prawie naruszoném. Jeżeli pierwszego warunku brakuje, wtedy, nawet gdyby administracja była stroną w procesie, spór winien należeć do sądownictwa zwykłego, *contentieux judiciaire*; jeżeli zaś pierwszy istnieje, ale nie widzimy drugiego, jeżeli nie ma prawa naruszonego, w takim razie przedmiot sporny nie należy nawet do *contentieux administratif*, ale podlega *juridiction gracieuse ou discrétionnaire*. Reklamacja przeciw niemu, zamiast być wytoczoną przed sądy administracijne, będzie przedstawioną, za pomocą prośby, organom wykonawczym, jak mer, prefekt, minister, i załatwioną jak każdy inny interes administracijny; ale nigdy nie będą zachowane względem niego te formalności, ten sposób postępowania, jak wzgędem przedmiotów stanowiących *contentieux*. Podobnież postępuje Laferrière chcąc dać pojęcie o *contentieux administratif*. Według niego ([2]) przedmiot należący do contentieux ma jednoczyć w sobie trzy warunki: „1, qu'ily ait un acte spécial ou un fait particulier de l'administration, 2, que la réclamation contre cet acte soit fondée sur un droit acquis, 3, que la réclamation se rapporte à un intérêt de l'ordre administratif.“

Pierwszy warunek jest koniecznie potrzebny, ponieważ nie wszystkie czyny administracji mogą być przedmiotem sporu administracijnego; są takie, które wypływają z prawa ogólnego władzy wykonawczéj, zaspokojenia pewnych potrzeb społeczeństwa, policji, organizacji administracijnéj i które nazywa *meri imperii*; są znów inne, pochodzące z jéj władzy dyskrecjonalnéj przedsiębrania pewnych środków w interesie rolnictwa, przemysłu i handlu, o których w ogóle da się powiedzieć iż „ea quae sunt meri imperii vel facultatis, non sunt juridictionis“. Wychodząc więc

---

([1]) D u c r o c q, Droit adm. str. 64.
([2]) L a f e r r i è r e, Cours de droit adm. T. II. str. 538.

z téj zasady, potrzeba wyłączyć z *contentieux* traktaty i konwencje zawarte z obcemi mocarstwami, rosporządzenia przepisujące szczegóły administracji publicznéj, policji, organizacji albo podziału administracijnego, urządzenia odnoszące się do interesów ogólnych rolnictwa, przemysłu i handlu. Wszystkie podobne czyny, jako ogólne, odnoszące się do wielkiéj ilości wypadków, nie mogą stanowić *contentieux*, do którego potrzeba aby czyn był specialny, pojedyńczy.

Co do drugiego. Nie każdy interes osoby prywatnéj, obrażony przez czyn władzy wykonawczéj, może być przedmiotem sporu administracijnego, trzeba bowiem aby się opierał na prawie pozytywném albo nabytém. Faktem wtedy spornym będzie czyn administracji, zasada w imie któréj obrażony będzie reklamować, jego prawo, które może wypływać *d'une loi administrative*, *d'une ordonance légale*, *d'un décret*, *d'un contrat administratif*, *ou d'une loi civile* (¹).

Trzecim warunkiem wreszcie jest, aby przedmiot odnosił się do administracji; ale tu najwyraźniéj przekonać się można o niedokładności określeń dawanych przez teoretyków francuskich,--o tém, iż wszelkie usiłowania w celu, że się tak wyrażę, materjalnego oznaczenia przedmiotów należących do *contentieux*, a wyłączonych z pod rozpoznania *juridiction gracieuse*, lub sądownictwa zwykłego, nie mogą doprowadzić do żadnego rezultatu, że chcąc dójść do tego trzeba zwrócić się do czego innego. Laferrière uważając iż warunek ten koniecznie winien się znajdować w przedmiocie, aby mógł być, w danym razie spornym, *contentieux* chcąc określić bliżéj co pod niem rozumie, nie widzi innego środka dla dopięcia tego celu, jak podzielenie wszystkich interesów na 6 klas, złożonych, według niego, z osobnych kategorij faktów. Tak do pierwszéj należą interesy powstałe z okoliczności politycznych rewolucji 1789, do 2éj—będące natury czysto administracijnéj, do 3éj—odnoszące się do *ordre réel* to jest własności, praw rzeczowych, posiadania, do 4éj--prostego używania i dochodów, do 5éj,—interesy mięszane (*mixtes*), do 6éj—interesy *de l'ordre constitutionel civil et pénal*. Przedmioty należące do dwóch pierwszych kategorij właśnie stanowią *contentieux administratif*, następne odnoszą się z małym wyjątkiem do wymiaru sprawiedliwości cywilnéj lub karnéj. Ale podobnemu podziałowi, — pozostawiając już na stronie iż jest czysto dowolny, nie wypływający organicznie z natury rzeczy, nie dający pewnych stałych cech po których moglibyśmy stanowczo rozróżnić przedmioty,—należy jeszcze zrobić ten zasadniczy zarzut, iż nic nam nie wykazuje, iż podług niego

---

(¹) Laferrière, tamże str. 540.

wcale niemożna oddzielić *contentieux* od *gracieux*, albo od sądownictwa zwykłego. Czyż możemy poznać co to są za interesy wypływające z r. 1789 bez ich wyliczenia? Zdawałoby się znów na pierwszy rzut oka, iż przedmioty *de l'ordre réel*, a więc prawa rzeczowe, winny być rozstrzygane tylko przez sądy zwykłe. Dla tego sam Laferrière w następstwie wylicza różne przedmioty mieszczące się w oddzielnych grupach, mających służyć za wyjaśnienie ogólnego podziału. Z tego dopiero wyliczenia poznajemy, iż do pierwszéj grupy należą wszystkie kwestje sporne wytaczane z powodu dóbr narodowych sprzedanych publicznie, na mocy praw i postanowień rewolucijnych, a więc kwestje odnoszące się do praw własności tych dóbr, natury ich, granic i t. d.; iż do drugiéj należy masa przedmiotów bez żadnego organicznego związku między sobą, z których niektóre tytułem przykładu dla objaśnienia wyliczymy. Tak więc tu odnieść należy: kwestje własności publicznéj, a więc uszkodzenia dróg publicznych, departamentowych i cesarskich; urządzenie spławów na rzekach i kanałach, dróg nadrzecznych, prostowanie dróg, zajęcie materjałów dla poprawy uszkodzonych komunikacji; daléj odjęcie koncesji na wyzysk miny, spory między koncesjonariuszami na osuszenie bagien i właścicielami ich, kwestje z powodu koncesij udzielonych przez państwo departamentom, gminom, instytutom publicznym; następnie spory o pensje i zobowiązania pieniężne państwa; rachunkowość państwa gmin, departamentów, wszelkie spory wynikające z opłaty podatków, z kontraktów zawieranych przez rząd o dostawy, roboty publiczne i t. d., nakoniec z czynności wyborczych.

Nie tylko jednak z ogólnéj klasyfikacji, ale i z szczegółowego wyliczenia, nie możemy dojrzeć zasady, podług któréj możnaby stanowczo oddzielić przedmioty sporów administracijnych, *contentieux*, od sądownictwa zwykłego. W liczbie zaś wymienionych, widzimy wiele takich, które zdaniem naszém, zupełnie niewłaściwie są tam umieszczone. Być może że istniała kiedyś, w czasie rewolucji, słuszna przyczyna oddania sądom administracijnym sporów z powodu dóbr skonfiskowanych; nie zdaje się nam wszakże, aby przyczynę tę obecnie jeszcze, po tylu latach, za ważną uważać należało. Wszystkie więc podobne spory winny być oddane sądom zwykłym, tak jak i wiele innych z powyżéj wyliczonych, jak spory między koncesjonarjuszami i właścicielami bagien, jak spory z rządem wypływające z kontraktów o dostawy, przedsiębierstwa i t. p. W ogóle biorąc, nie zdaje się nam aby Laferrière, dał słuszne określenie *contentieux*, albo usprawiedliwił jego istnienie; z tego co mówi o niem, jak się na niego zapatruje, wnioskować należy, iż *contentieux* jest wyjątkiem z ogólnéj

zasady sądownictwa zwykłego, wyjątkiem uczynionym na korzyść przeważnéj władzy wykonawczéj, która nie chce sporów, pochodzących z jéj czynności, oddać pod rospoznanie sądom zwykłym, która sama chce być sędzią w własnéj sprawie.

Podobnież nie można, zdaniem naszém, zgodzić się z definicją Vivien'a, który pojęcie o *contentieux administratif* wyprowadza z natury administracji ([1]). Podług niego, zadaniem administracji jest działać zawsze w widokach korzyści interesów ogólnych, publicznych, godzić je z interesami prywatnemi, o ile tego wymagają okoliczności i potrzeby społeczne. Dla zadosyćuczynienia temu zadaniu potrzeba jéj wolności, nie zbytecznéj, ale tak ograniczonéj, ażeby posiadała pewną swobodę działania, ażeby była „serviteur intelligent et doué d'indépendance et non un esclave garotté par des prescriptions inflexibles". Administracja więc w wykonywaniu czynności może być ograniczona pod rozmaitemi względami przez prawa, rosporządzenia, a nawet przez zobowiązania szczególne, zaciągnięte przez nią samą w kontraktach zawartych z prywatnymi. Tym sposobem posiada dwa rodzaje władzy: jedną wolną, dyskrecjonalną, drugą, któréj sposób postępowania naprzód został urządzony i określony; jedną mogącą zawsze przedsięwziąć to co uważa za stosowne względnie do okoliczności, drugą zmuszoną do działania w pewnym kierunku, oznaczonym przez prawo, rosporządzenie albo kontrakt. Dopóki administracja nie daje powodu do reklamacji, do sporu, podział ten nie ma żadnego znaczenia; ale jak tylko prawo jéj do przedsięwzięcia pewnéj czynności zostało zaprzeczone, zakwestjonowane,—daje się czuć cała jego ważność: w pierwszym bowiem wypadku mają miejsce reklamacje czysto administracijne, załatwiane na mocy *juridiction gracieuse*, z których okazuje się iż nawet ustępstwo ze strony administracji należy uważać tylko za rzecz *de grâce et de bon vouloir*; w drugim razie powstaje spór administracijny. *Contentieux* więc składa się ze wszystkich reklamacij opartych na naruszeniu przez władzę wykonawczą zobowiązań nałożonych jéj przez prawa, rozporządzenia i kontrakty ([2]).

Ale jeżeli tak jest, to wszystkie te przedmioty winny być sądzone przez sądy zwykłe, których zadaniem właśnie jest rospoznawanie w danym razie, czy zobowiązania nałożone przez prawa, zostały naruszone, wszystko jedno czy przez admininistrację czy przez osoby prywatne. W przeciwnym razie, administracja byłaby sędzią własnéj sprawy, mogłaby bez-

---

([1]) Vivien, Etudes T. 1. str. 123.
([2]) tamże, str. 127.

karnie przekraczać i znosić granice nakreślone jéj przez władzę prawodawczą, skoroby się tylko okazały dla niéj niedogodnemi. Cóż wtedy zrobiłoby się ze stosunkiem władzy prawodawczéj do wykonawczéj i ich konieczném oddzieleniem. Władza wykonawcza doszłaby do przeważnego znaczenia w państwie, i z kolei rzeczy, przyprowadziłaby inne do zupełnéj od siebie zależności. Stan taki jednak doprowadza, jak doświadczenie okazuje, do bardzo smutnych rezultatów, których w każdym razie uniknąć potrzeba, jeżeli się chce pomyślności dla państwa i społeczeństwa. J Vivien więc, zdaniem naszém, nie daje określenia sporów administracijnych, z którémby można się było zgodzić (¹). Jeżeli *contentieux* ma być wszędzie gdzie administracja naruszy prawa pozytywne, to bezwątpienia pod tą kategorją umieścić trzeba będzie wszystkie jéj zobowiązania nawet cywilne, które zaciąga; a jednak jedynym sędzią, dla podobnego rodzaju sporów, zdają się nam być sądy zwykłe. Jeżeli znów *contentieux* ma objąć wszystkie wypadki gdzie prawo, rosporządzenie lub kontrakt zostały przez jéj czyny naruszone,—gdzież się podzieje ta władza *gracieuse*, boż przecie władze administracijne w każdym wypadku szczególnym winny działać tylko na mocy praw lub rosporządzeń, które je do przedsięwzięcia tych działań upoważniają.

Wykazując jednak niedostateczność definicji sporów administracijnych podług teorji francuzkiéj, zwracając uwagę że spory te obejmują wiele wypadków któreby do nich nie powinny należeć, że w ogóle granice ich zbyt są szeroko zakreślone,—przedstawienie tego co jest w nich słuszne, wystawienie właściwego na nie poglądu, ugruntowanie jego teoretyczne zostawiamy na późniéj, przechodząc obecnie do przedstawienia władz samych sądzących spory administracijne, dla przekonania się czy w organizacji ich osoby prywatne mogą znaleść rękojmię bezstronności, czy mogą mieć ufność iż prawa ich i interesy zostaną uszanowane.

III.

Liczba instytucij, władz sądzących spory administracijne, rospoznających *contentieux*, we Francji jest bardzo wielka; niektóre z nich sądzą

(¹) Bouchené—Lefer. Principes du droit public-administratif 1862, str. 603, również rozdziela przedmioty, w których administracja może wystąpić jako sędzia, na *matières discrétionnaires et non discrétionnaires*, które stanowią podstawę dla *juridiction gracieuse i contentieuse*. Tak samo Cotelle. Droit adm. str. 275.—Foucart. Eléments du droit public et adm. 1856 T. III. str. 656.

tylko wyjątkowo pewnego rodzaju spory, innych atrybucje są bardzo obszerne: stąd więc powstało pytanie czy dadzą się one, tak jak sądy cywilne, podzielić na zwykłe i wyjątkowe; które posiadają *plénitude de juridiction* pod względem administracijnym, które zaś należy uważać za *tribunaux d'exception.* Ale jak pod względem określenia co jest *contentieux* w ogóle, tak i pod tym także, nie spostrzegamy jedności między autorami francuskimi. Laferrière za sądy administracijne zwykłe uważa tylko Rady prefektury, *Conseils de préfecture*, i Radę Stanu *Conseil d'Etat*; wszystkie zaś inne władze sądzące *contentieux* za wyjątkowe, nadzwyczajne, *extraordinaires* (¹). Vivien znów (²), Ducrocq (³); Macarel (⁴) twierdzą że Rady prefektury nie można uważać za taką instytucję, ponieważ pomimo nadzwyczaj licznych wypadków, które winny być poddane pod ich rospoznanie, w każdym razie działać mogą tylko w przypadkach naprzód przewidzianych przez prawo i specjalnie im powierzonych. Za to ministrów, jakkolwiek nie stanowiących, właściwie mówiąc, trybunału sądzącego kolegialnie, uważają za sędziów *de droit commun* (⁵).

Nie wdając się w bliższy rozbiór téj kwestji, nie dochodząc które instytucje wykonywają w pełni władzę sądzenia administracijnie, które znów są tylko wyjątkami, zatrzymamy się obszerniéj nad organizacją Rad prefekturalnych i Rady Stanu, jako magistratur sądzących największą ilość sporów administracijnych, przed któremi postępowanie, jak się przekonamy, jest najbardziéj szczegółowo przepisane; zobaczymy czy przedstawiają one dostateczne gwarancje zupełnéj bezstronności,— inne zaś władze tylko wyliczymy, z krótką wzmianką o atrybucjach do nich należących.

I. *Rady prefektury* utworzone przez prawo z 28 pluviôse roku VIII, uorganizowane ostatecznie przez prawo z 28 marca 1852, znajdują się w każdym departamencie przy prefekcie; składają się z 3—6 radców mianowanych przez panującego i uwalnianych przez niego, z obywateli mających najmniéj 25 lat. Członkowie Rad prefekturalnych nie używają *inamovibilité*, nie mogą zajmować przy tém różnych urzędów, zwłaszcza sądowych, wyliczonych w szczególności przez prawo. Komplet Rady

---

(¹) L a f e r r i è r e. Droit adm. str. 513.

(²) V i v i e n. Etudes T. I. str. 150

(³) D u c r o c q. Droit adm. str. 78.

(⁴) M a c a r e l. Cours de droit ad. T. II. Str. 465.

(⁵) D u c r o c q, tamże str. 93 C h a u v e a u, Principes de compétence, T. I. str. 365.- Ostatni idzie tak daleko, iż ministrów tylko uważa za tribunaux ordinaires; wszystkie inne zaś d'excéption (tamże str. 359).

najmniéj 3 członków; prefekt prezyduje i w razie równości zdań, wąpliwość rozstrzyga; w jego nieobecności zastępuje go najstarszy radca (¹). Rady te stanowią pierwszą instancję. Atrybucje ich są bardzo obszerne, sądzą one bowiem kwestje sporne wypływające z powodu opłacania podatków, robót publicznych, dostaw i kontraktów, z własności państwa, z administracji gminnéj i instytutów publicznych, z urządzenia dróg, z środków przedsiębranych dla zabespieczenia zdrowia publicznego, z wykonywania w końcu praw politycznych. Wyliczenie jednak szczegółowe byłoby niemożliwém z powodu obszerności, a nawet bezużytecznem (²).

Ale organizacji téj magistratury możnaby zrobić dosyć ważne zarzuty. Naprzód ten, iż nie posiadając zupełnéj niepodległości w wydawaniu sądu, — członkowie jéj bowiem nie są *inamovibles* tak jak zwykli sędziowie, — nie przedstawiają tych gwarancij bezstronności, jakich tém bardziéj potrzebują sądząc spory w których administracja jest zainteresowana. Następnie Rady prefektury są prezydowane przez prefekta, posiadającego głos przeważny; urzędnik więc władzy, przeciwko któréj czynom prywatni reklamują, główny wpływ wywiera na wydanie wyroku. Jeżeli zaś prefekt zdoła albo przekonać, albo za pomocą innych jakich względów skłonić do swojéj opinji jednego tylko członka Rady, w takim razie prawie zawsze musi być wydany wyrok zgodny z jego widokami lub zdaniem. Jeżeli zaś francuzi utrzymują iż *administrer c'est le fait d'un seul, juger est le fait de plusieurs*, i dla tego właśnie utworzyli oddzielne sądy prefektury przy prefektach, którym oddano czynności należące poprzednio do dyrektorjów w departamentach, będących współcześnie władzami administracijnemi i sądowemi, to trzeba także zważać i na to, iż spory między administrującymi i administrowanymi winny być sądzone przez takie instytucje, do których składu żaden z administratorów nie należy. Obrońcy Rad prefektury w obecnym składzie przytaczają, iż gdyby magistratury te były zupełnie wyjęte z pod wpływu administracji, w takim razie doszłyby do wyrobienia w sobie ducha i zapatrywań zupełnie jéj przeciwnych; dlatego téż uważają udział prefekta przy wydaniu wyroku za konieczny, twierdząc że wtedy tylko będzie mieć możność oświecenia sędziów i wykazania im prawdziwych potrzeb administracji, iż wtedy sędziowie przedstawią mu interes prywatny, on zaś sędziom interes publiczny, — *et la justice sortira de ce rapprochement* (³). Nie zdaje mi się je-

---

(¹) Macarel. Droit adm. str. 445. Ducrocq, tamże str. 77. Laferrière, tamże str. 514. Batbie. Droit public et adm. str. 110 T. I.

(²) Macarel tamże str. 449 Ducrocq, str. 85. Vivien, str. 146 Chauveau, str. 401.

(³) Macarel, Des tribunaux adm. str. 59.

dnak, aby przyczyny te były słuszne; jeżeli bowiem prefekt ma zachować tak przeważny wpływ na wydanie wyroku, to na jedno wyjdzie, gdyby nawet zniesiono Rady prefektury i oddano mu wyłącznie wszystkie ich atrybucje: w takim razie zyskanoby tylko na czasie, na niepotrzebnych kosztach, zniesionoby jedno zbyteczne kółko w administracji. Widząc tę ujemną stronę urządzenia Rad prefektury, niektórzy autorowie chcą ją usunąć, proponując aby prefekt nie zajmował w niéj miejsca prezydenta, z głosem przeważnym,—lecz ograniczony był do pełnienia obowiązków wykonywanych przez urząd publiczny w sądach zwykłych. Wtedy, powiadają, sądy będą oświecone pod względem potrzeb administracji, nie tracąc niezbędnéj samodzielności ([1]); administracja zaś nieby na tém nie szwankowała, bo jéj niepotrzeba sądów zależnych, ale tego, żeby działanie jéj było szybkie,—a cel ten możnaby osiągnąć, dając roskazom jéj tymczasową wykonalność, pomimo reklamacij osób czujących swe prawa naruszonemi. Są i inne jeszcze wady w urządzeniu Rad prefektury, na które zwrócę uwagę późniéj, mówiąc o postępowaniu zachowywaném przed tą instytucją w rospoznawaniu sporów administracijnych.

II. Rada Stanu stanowi drugą instancję dla spraw osądzonych w pierwszéj przez Rady prefektury. Do władzy téj należy wykonywanie rozmaitych funkcij nader ważnych jak: doradzanie panującemu, wydawanie rosporządzeń administracijnych, spełnianie rozmaitych zadań szczególnych, jak n. p. decyzje co do oddawania pod sąd urzędników, rejestracja bull i t. p., — w końcu sądzenie sporów administracijnych. Nas obchodzi Rada Stanu tylko pod tym ostatnim względem; zobaczmy więc jaka jest jéj w tym razie organizacja, oparta głównie na dekretach z 11 czerwca 1806 i 25 stycznia 1852 r. Podług tych praw, Rada Stanu składa się z prezydenta tytularnego, prezydującego na ogólném zebraniu w razie nieobecności cesarza, wiceprezydenta, 40—50 radców *en service ordinaire*, z niewięcéj jak 15 radców nienależących do wydziałów, z 20 najwięcéj radców *en service extraordinaire*, z 40 referendarzy, 80 wicereferendarzy, z książąt krwi od lat 18, zasiadających w razie zezwolenia cesarza, w końcu z sekretarza jeneralnego. Wszyscy radcy są mianowani i odwoływani przez cesarza (art. 4 dekr. z 25 stycznia 1852 r.) —Ministrowie także mają prawo do zasiadania z głosem stanowczym. Rada Stanu załatwia sprawy w sekcjach albo w ogólném zebraniu. Sekcij jest sześć: 1-a prawodawstwa, sprawiedliwości i spraw zagranicznych, 2-a sporów, 3-a spraw wewnętrznych,

---

([1]) Macarel, tamże str. 61.

wychowania publicznego i wyznań religijnych, 4-a robót publicznych, rolnictwa i handlu, 5-a wojny i marynarki, 6-a skarbu. Każda z sekcij składa się z pewnéj liczby radców stanu i referendarzy, przeznaczonych do stałego w niéj zasiadania; sekcja sporna, *du contentieux*, przygotowuje spory administracijne, prowadzi instrukcię sprawy do osądzenia; komplet jéj stanowi najmniéj 3 członków z głosem stanowczym. Zebrania ogólne są dwojakiego rodzaju: zebranie ogólne składające się ze wszystkich radców stanu należących do sekcij, tudzież tak nazwanych *en service extraordinaire*, i zebranie ogólne ścieśnione, *restreinte*, sądzące spory administracijne, czyli tak zwany *Conseil d'Etat délibérant au contentieux*. Rada Stanu w składzie sądzącym zawiera w sobie dwa żywioły: jeden stały, przedstawiany przez członków sekcji spornéj mających utrzymać zasady prawne i jedność jurisprudencji, drugi ruchomy, zmienny, reprezentowany przez 10 radców stanu mianowanych do tego przez cesarza, po dwóch z 5 pozostałych sekcij, zmieniających się co dwa lata w połowie i których przeznaczeniem jest przedstawianie do uwzględnienia interesów i wiadomości z różnych specialnych gałęzi administracji. Poprzednio, za restauracji i monarchji lipcowéj, zgromadzenie ogólne sądziło *contentieux* podług konstytucji z 4 paźdz. 1548; funkcję tę pełniła sekcja sporna,—obecna organizacja ze składem sądzącym została zaprowadzoną dopiero za cesarstwa. Prezydencja w składzie sądzącym należy do prezydenta sekcji spornéj, posiadającego głos przeważny w razie równości zdań. Do kompletu wymagana jest obecność przynajmniéj 11 członków. Komisarze rządowi naznaczani przez cesarza z liczby referendarzy, przedstawiają interesy administracji, strony znów mają prawo stawać przez adwokatów.

Zauważyć jednak potrzeba iż Rada Stanu nie jest, właściwie mówiąc, magistraturą sądową, decyzje jéj bowiem nie mają żadnego znaczenia dopóki nie są zatwierdzone przez podpis panującego i kontrasygnowane przez ministra; tym więc sposobem posiadają wprawdzie prawo rospoznawania spraw, ale nie kończenia ich przez wydanie wyroku: decyzje jéj są tylko prostemi *avis* które dopiero panujący uznaje za swoje, stwierdza i zamienia na wyrok. Przyznać wszakże należy, iż jakkolwiek tak wypada się zapatrywać na Radę Stanu teoretycznie, ze stanowiska prawa; faktycznie nie zdarza się, aby odmowa ze strony panującego nastąpiła (¹).

(¹) Macarel, Des tribunaux ad. str. 282. Chantagrel, Droit adm. str. 83. Ducrocq, tamże str. 70. Vivien, tamże str. 164.

Jakie są atrybucje Rady Stanu pod względem sądzenia sporów administracijnych? Atrybucje te opierają się na wielu szczegółowych prawach i postanowieniach; wyliczenie ich jednak w zupełności byłoby trudne a nawet dla nas, mających na celu zbadanie przedewszystkiem zasad sądownictwa administracijnego, nie przynoszące zbyt wiele korzyści. Dość jest powiedzieć w ogóle, że Rada Stanu jest instytucją sądzącą spory administracijne w najwyższéj instancji, że stoi na szczycie władz wyrokujących w tego rodzaju sprawach. Ogół więc jéj kompetencji możnaby określić tak że sądzi w apelacji, jako magistratura 2éj instancji, spory administracijne rospoznawane poprzednio przez niższe instancje. Ale od téj ogólnéj zasady zachodzą dosyć liczne wyjątki. Naprzód bowiem nie wszystkie spory, rospoznane w 1éj instancji idą w apelacji do Rady Stanu; tak n. p. od wyroków Rady prefekturalnéj w kwestjach rachunkowości gmin, szpitali, zakładów dobroczynnych, odwołanie następuje do Izby Obrachunkowéj, *Cour des comptes*, tak samo od decyzji podprefekta w kwestjach konskrypcji—odwołanie do *Conseil de révision*. Rada znów Stanu rospoznaje niektóre sprawy nie w 2éj ale w 3éj, a nawet w 4éj instancji. Tak np. w wielu kwestjach decydowanych przez mera, odwołać się można do prefekta, następnie do ministra, w końcu dopiero do Rady Stanu,— jak w sporach co do wyborów municypalnych, albo odnoszących się do dróg ([1]). W końcu Rada Stanu decyduje w 1éj i zarazem ostatniéj instancji, spory między bankiem francuskim i członkami jego Rady ogólnéj, ajentami i urzędnikami, tudzież między ministrami i dostawcami co do umów między nimi zawartych.

Oprócz tych dwóch instytucij sądzących największą ilość sporów administracijnych, jest jeszcze wiele innych władz mających to samo prawo. Wyliczymy je w krótkości wskazując główne ich atrybucje. Takiemi sądzącemi władzami są: 1 Merowie w bardzo ciasnych granicach, mianowicie co do wynagrodzenia należnego mieszkańcom za kwatery od oficerów, co do wyścigów konnych, kwestje podatków niestałych i niektóre inne ([2]). 2. Podprefekci co do opłat za spławy na rzekach i pozwoleń na założenie zakładów grożących niebespieczeństwem, tudzież układania list konskrypcijnych. 3. Prefekci, w wypadkach sporów między gminami i dzierżawcami dochodów z akcyzy, uszkodzeń dróg, i wielu innych. 4. Ministrowie, każdy w sferze swojego wydziału,—jakkolwiek atrybucje ich nie zostały jeszcze dostatecznie ocenione i określone. 5. Rozmaite

---

([1]) Macarel, Droit adm. str. 609.
([2]) tamże str. 537. Ducrocq str. 99.

komisje lub rady z specjalném zadaniem. Tu wspomnieć należy komisje menniczne (*commissions de monnaie*) sądzące w ostatniéj instancji, Rady zdrowia (*C. sanitaires*); Rady prefektury w Algierji, *Conseils privés des colonies*, mające atrybucje takie jak Rady prefektury w metropolji; *Conseil d'administration des colonies* w kolonjach mniéj ważnych, specjalne *Commissions de plus-value* sądzące spory na reklamację administracji, żądającéj pewnego wynagrodzenia od prywatnych w razie jeżeli odnieśli znaczną korzyść w skutek jakich przedsięwzięć lub robót publicznych (¹) komisje osuszania bagien, i komisje likwidacijne tworzone czasowo stosownie do potrzeby; 6. Izba obrachunkowa w kwestjach rachunków składanych jéj przez urzędników szafujących groszem publicznym; 7. *Conseils de révision*, sądzące spory mogące powstawać przy konskrypcji; prefekci morscy przy poborze do floty; *Conseils de récensement* ustanowione w gminach w których rząd uważa za stosowne utworzyć gwardję narodową,--co do sporów przy zapisywaniu do niéj,—i *jury de révision*, znajdujące się w kantonie, sądzące odwołania się od téj ostatniéj władzy; 8, w końcu *Conseil départemental* co do szkół początkowych i ich nauczycieli i *Conseil impérial de l'instruction publique*, mający prawo sądzić w apelacji sprawy rospoznane przez Rady departamentowe, których atrybucje opierają się na dekrecie z 14 czerwca 1854 r.

Co do wszystkich tych władz, poprzestaliśmy prawie na prostém wyliczeniu, nie zajmując się bynajmniéj ich organizacją,—samo to bowiem wymienienie zdaje nam się być dostateczném aby poznać ich naturę i wartość jako sądów administracijnych. Wszystkie one są władzam czysto administracijnemi, mającemi spełniać pewne zadania, pewne funkcje, powierzone im przez władzę wykonawczą, a zarazem sądzić spory mogące powstać przy ich wykonaniu. W żaden więc sposób nie można ich uważać za magistratury sądowe, lecz za urzędy administracijne z atrybucjami sądwemi. Ze wszystkich instytucij uważanych przez Francuzów za sądy administracijne, za takie właściwie można tylko uważać Rady prefektury i Radę Stanu, osobno zupełnie uorganizowane (²). I tutaj także okazują się skutki ze zbyt obszernie zakreślonego pojęcia *contentieux*, i wadliwéj organizacji władz sądowo-administracijnych. Pod to pojęcie podciągnięto wiele przedmiotów któreby oczywiście winny na-

---

(¹) Ducrocq, tamże str. 116.

(²) Do nich zaliczyć możnaby także *Cour des comptes*, ale władza ta zbyt specjalne ma zadanie, ażeby szczególniéj brać ją na uwagę, kiedy się mówi o władzach sądzących ogół sporów administracijnych.

leżeć do sądów zwykłych; rozszerzono nad miarę jego granice; nie wystawiono takich cech, wskutek których bezspornie możnaby poznać co należy do sądownictwa zwykłego, a co do administracijnego; uczyniono granice między niemi tak chwiejnemi i wątpliwemi, iż każdy nieomal spór możnaby podciągnąć pod kategorję sporu administracijnego; na zarzuty zaś czynione przeciwko temu odpowiadano, że administracja musi mieć wolność działania, że musi być sędzią do pewnego stopnia czynności przez nią wykonywanych, że obawy z tak niezmiernego rozszerzenia jéj funkcij, dla pojedyńczych obywateli, dla ich praw, są niesłuszne, ponieważ spory te sądzone będą przez właściwe, oddzielne sądy administracijne. Ale z całego dotychczasowego przedstawienia zdaje się jasno się okązuje, iż ani Rada Stanu ani Rady prefektury nie przedstawiają dostatecznych rękojmij bezstronności, iż ostatnie zwłaszcza są zbyt wadliwie uorganizowane; pierwsza zaś, właściwie mówiąc, jest tylko władzą instrukcijną,—iż jeżeli Rada Stanu składa się z członków, odznaczających się inteligencją i znajomością rzeczy, to tego samego nie można powiedzieć o Radach prefektury, których członkowie pobierają płacę wyrównywającą $\frac{1}{10}$ pensji prefekta, czyli zaledwie kilkaset franków; że reszta instytucij są władzami czysto administracijnemi; że w końcu wskutek tego jedna strona to jest administracja sama jest sędzią w własnéj sprawie, i że w ostatecznym rezultacie osoby prywatne nie znajdują w organizacji władz sądowo-administracijnych takiego zabespieczenia swych praw, jakby tego potrzeba wymagała. Wykazawszy w ten sposób wadliwość organizacji sądownictwa administracijnego francuskiego, zobaczmy jakie jest przed władzami temi postępowanie, zobaczmy czy w niém przynajmniéj obywatele nie znajdują téj gwarancji bezstronnego i sprawiedliwego ocenienia ich sporów z administracją, gwarancji brakującéj w samym ustroju.

IV.

Zwróćmy się naprzód do postępowania zachowywanego przed Radami prefektury i Radą Stanu, jako instytucjami administracijno-sądowemi lepiéj od innych uorganizowanemi, późniéj przejdziemy do pozostałych.

Przed Radami prefektury postępowanie nie jest tak obszerne jak przed Radą Stanu, nie ma nawet żadnego prawa na którémby się opierało; wszystko w niém urządziła jurisprudencja. Główne jego zarysy są następne. Prośba do prefekta, jako prezesa Rady, złożona w Sekretarjacie prefektury, zastępuje miejsce pozwu; prośba ta winna być komuniko-

wana drogą administracijną osobom w sporze zainteresowanym. Instrukcja sprawy prowadzi się administracijnie, pismiennie; w ciągu jéj Rada prefektury może wydawać wyroki przygotowawcze lub przedstanowcze, nakazać opinję biegłych, zejście na miejsce, inkwizycję, odbyć badanie świadków, we wszystkiém zachowując, o ile okoliczności pozwalają, zasady postępowania cywilnego. Wyrok może być oczny albo zaoczny; oczny ma miejsce wtedy, jeżeli został wydany po złożeniu przez stronę w piśmiennym akcie środków obrony,—zaoczny w przeciwnym wypadku. W razie wyroku zaocznego strona może założyć opozycję aż do wykonania wyroku skazującego; opozycja zakłada się w kształcie prośby. Od wyroku ocznego, który winien być komunikowany stronie skazanéj, można w właściwym terminie apelować; ale pomimo założonéj apelacji wyrok jest tymczasowo wykonalnym; w każdym zaś razie może pociągnąć za sobą hipotekę sądową, a nawet przymus osobisty. Wyrok stanowczy Rady prefektury atakowany bywa także drogą opozycji trzeciego. Odwołanie się może nastąpić w przeciągu trzech miesięcy,—a wtedy sprawa idzie do Rady Stanu. Apelacja zaś winna się opierać albo *sur l'incompétence*, albo *sur l'excés de pouvoir*, albo na nieważnościach formy, w końcu *sur le mal-jugé*. Założenie jéj nie pociąga za sobą zawieszenia exekucji; jakkolwiek Rada Stanu jest w prawie je nakazać, ale możność ta służy jéj tylko w dwóch wypadkach, mianowicie, kiedy żadne niebespieczeńtwo nie zdaje się grozić z odwłoki, i kiedy wykonanie naraziłoby skazanego na niepowetowaną szkodę.

Jakie ujemne strony przedstawia to postępowanie? Naprzód należałoby mu zrobić zarzut, iż nie jest urządzone przez prawo, któreby mu nadało niezmienne, stałe podstawy; dla tego téż brak w niém stałości zasad, jednostajności, tak w sądzeniu jak i w zachowywaniu form proceduralnych, które tylko jurisprudencja Rady Stanu jako-tako zachowuje ([1]).

Następnie Rady prefektury nie znają obrony ustnéj, która jest, podług ogólnego uznania, jednym z koniecznych warunków dobrego wymiaru sprawiedliwości: wszystko przed niemi odbywa się na piśmie. Nie mają urzędu prokuratora; rospoznają sprawy i wydają wyroki przy drzwiach zamkniętych, bez jawności,—nie mogą więc przedstawiać dostatecznych gwarancij bezstronności wyroku. W końcu członkowie ich są łatwo odwołalni. Z tego też powodu słusznie wyraża się o nich Laferrière ([2]), iż rękojmja dobrego wymiaru sprawiedliwości znajduje się w oso-

---

([1]) Ducrocq, Cours de droit adm. str. 92.
([2]) Laferrière, Cours de droit publ. et adm. str. 532.

bach sądzących, w charakterze ich, ale nie w saméj instytucji. Zauważyć także potrzeba iż sposób, w jaki odbywa się instrukcja sprawy, musi koniecznie nie zbyt korzystny wpływ wierać na ostateczny rezultat. Rozumiem tu tę okoliczność, iż strony nie mają bezpośredniego stosunku z Radą prefektury, udają się bowiem z prośbami do Sekretarjatu, skąd każda odesłana jest do właściwego wydziału prefektury; wydział ten przygotowuje wszystko, a Rada sądzi jedynie opierając się na jego raporcie. Tymczasem dużo czasu upłynie, zanim wydziały, mające do spełnienia bieżące, często prędszéj decyzji wymagające czynności administracijne, zajmą się sprawą, która nierzadko bywa nawet zupełnie zapomnianą ([1]).

Postępowanie przed Radą Stanu przedstawia daleko więcéj formalności aniżeli przed Radami prefektury, i dla tego nie można zaprzeczyć, iż otoczone jest daleko liczniejszemi rękojmjami sprawiedliwości wyroku.

Formy postępowania przed tą instytucją zbliżają się w ogóle do zachowywanych przed sądami apelacijnemi lub kasacijnym ([2]); oparte są zaś na dekrecie z 22 lipca 1806, który objął w sobie główne przepisy dekretu z r. 1738, redagowanego przez kanclerza d'Aguesseau, — na dekretach z 2 lutego i 12 marca 1831, zaprowadzających obronę ustną, jawność audiencji i ustanowienie urzędu publicznego,—w końcu na dekrecie z 25 stycznia 1852 r.

Postępowanie zaczyna się od żądania osób prywatnych albo państwa; pod prywatnymi (*particuliers*) zaś rozumieć należy gminy i wszystkie osoby moralne, wyjąwszy państwo ([3]). Odwołanie się w pierwszym razie następuje przez podanie prośby podpisanéj przez adwokata przy Radzie Stanu, która winna zawierać wykład sumaryczny faktów, imię, nazwisko i zamieszkanie strony, dowody których zamierza użyć i które mają być dołączone, w końcu odpowiednie wnioski co do kwestji spornéj. (Art. 1. dekr. r. 1806). Prywatni w ogóle obowiązani są występować w asystencji adwokata, chociaż istnieją od téj zasady wyjątki na mocy szczególnych praw, zwłaszcza w sprawach czysto administracijnych ([4]). Państwo zawsze jest od tego obowiązku uwolnione. Prośba

---

([1]) Macarel. Des tribunaux adm. str. 65 i 74.

([2]) Laferrière. Droit adm. str. 533.

([3]) Chantagrel. Droit adm. str. 97, Dufour. Traité général de droit ad. T. II. str. 315.

([4]) Dufour, tamże str. 316, — w kwestji wyborów do Rad departamentowych i miejskich.

i w ogóle wszystkie podania stron składają się do Sekretarjatu Rady i zapisują do właściwego rejestru, skąd przechodzą do jednego z audytorów, którego prezydent wydziału spornego naznacza na referenta sprawy (art. 2 tegoż dekr.). Prezydent tegoż wydziału nakazuje komunikację aktów i podania skarżącego stronie przeciwnéj, który to nakaz nazywa się *ordonnance de soit communiqué* (art. 4 t. d.), i wręczany bywa stronie przez woźnego w jéj mieszkaniu, poczem pozwany może w terminie prawnym odpowiedzieć i podać swoje środki obrony. Skarżącemu i pozwanemu służy prawo podania jeszcze jednéj repliki, byle nie więcéj (art. 6 t. d.) Podpis adwokata na podaniu lub odpowiedzi znaczy ustanowienie obrońcy i obranie u niego zamieszkania (art. 5 t. d); adwokatom stron wolno przeglądać akta sprawy w biurze sekretarjatu, a nawet brać je pod pewnemi warunkami do domu (art. 8 t. d.). Wydział sporny Rady Stanu ma prawo, tak jak każdy trybunał, nakazać środki instrukcijne jakie uważa za potrzebne, tak np. sprawdzenie pisma, zejście na miejsce, badanie świadkow i t. d. (art. 14 t. d.)

Jeżeli państwo występuje w charakterze skarżącego, wtedy nie potrzeba z jego strony podania (*requête*),—raport ministra wystarcza; stronie zaś przeciwnéj daje się tylko *avis* o złożeniu aktów i dowodów, które może przejrzeć w sekretarjacie i na nie odpowiedzieć (art 16 t. d.).

Kwestje incydentalne, załatwiane na skutek podania do sekretarjatu (art. 18 t. d.), mogą być następne: zapisanie się na fałsz (art. 20 t. d.) interwencja (art. 21 t. d.), wrócenie się do sprawy i ustanowienie nowego obrońcy (art. 22 t. d.), nieprzyznanie (art. 25 t. d.).

Po przygotowaniu zupełném sprawy w wydziale spornym, następuje jawne postępowanie przed *Conseil d'Etat délibérant au contentieux*, to jest, składem sądzącym Rady Stanu, którego organizację poprzednio opisaliśmy. Sprawa wprowadzaną jest na jawne publiczne posiedzenie przez odczytanie raportu, ułożonego przez jednego z członków lub referendarzy wydziału spornego; potem adwokaci stron mogą przymawiać się ustnie; następnie komisarz rządowy, to jest jeden z referendarzy wyznaczony przez prezesa, czyni wnioski: poczém Rada Stanu decyduje. Decyzje jéj jednak właściwie należałoby nazwać tylko opinjami, *avis*, ponieważ dopiero po zatwierdzeniu przez panującego stają się rzeczywistemi wyrokami administracijnemi.

Decyzje Rady Stanu, sądzącéj spory administracijne, mogą uledz zmianie po ich wydaniu, tak jak i wyroki sądów cywilnych. Pierwszym na to środkiem jest opozycja, jeżeli decyzja była wydana zaocznie, a wtedy termin trzymiesięczny służy do jéj założenia, (art. 29, 30, 31 t. d.); decyzję

znów oczną można zmienić w drodze restytucji (art. 32 t. d.) i opozycji trzeciego (art. 37 t. d.)

Myliłby się jednak bardzo ten, ktoby patrząc na porządnie uorganizowaną, podobną do postępowania cywilnego, procedurę przed Radą Stanu, chciał czynić wnioski, iż i przed innemi władzami, sądzącemi spory administracijne, zachowują się podobneż formalności. Widzieliśmy już iż nie ma żadnego prawa, któreby stanowiło sposób postępowania przed Radami prefektury; tak samo prawie, z małemi wyjątkami, jest i przed innemi władzami. W podobném położeniu znajduje się władza sądowa wykonywana przez ministrów (1): wydają oni swoje decyzje albo z urzędu, albo opierając się na raporcie komisji szczególnéj, albo na przedstawieniu uczynionem im przez wydziały podwładne, albo na opinji wydziału odpowiedniego Rady Stanu, albo nakoniec na przedstawieniu prefekta lub stron interesowanych. Nie ma jednak przepisanych żadnych formalności, któreby zachować należało przy tém postępowaniu. Cała sprawa, jednóm słowem, odbywa się porządkiem biurowym, przechodzi przez referentów nie obowiązanych do zachowania żadnych form proceduralnych, któreby miały na celu zabespieczenie interesów stron,—z czego wreszcie francuzi są zadowoleni, powiadając iż wskutek tego zmniejsza się liczba wypadków, w którychby postępowanie było unieważnione z powodu niezachowania formalności (2).

Tak samo jest przed prefektami, podprefektami, merami i innemi organami władzy wykonawczéj, sądzącemi spory administracijne. Wyjątek od téj zasady stanowią tylko: *Cour des comptes* i niektóre komisje specjalne jak np. *Conseil de révision*, mające przepisane stałe formy postępowania. Dodajmy jeszcze, iż jeżeli prawo oznacza procedurę jakiéj trzymać się winny niektóre magistratury, to obowiązek ten odnosi się do wypadków noszących na sobie cechę *contentieux*, to jest sporów administracijnych w ścisłém znaczeniu; nie stosuje się zaś do ogromnéj ilości faktów poddanych władzy dyskrecjonalnéj, które stanowią tak zwane *gracieux*. Wszystkie podobne spory, będące bez wątpienia sporami prywatnych z administracją, ogołocone są z wszelkich

---

(1) C h a n t a g r e l. Droit adm. str. 22. M a c a r e l. Des tribunaux adm. str. 151. D u c r o c q. Droit adm. str. 97.

(2) C h a n t a g r e l, tamże str. 22. Ale jeżeliby podobne zdanie chciano rozwinąć konsekwentnie, doszlibyśmy do absurdu iż przed sądami zwykłemi także potrzeba znieść formy postępowania, bo i przed niemi także dają one powód do unieważnienia postępowania z powodu niezachowania formalności.

gwarancji sprawiedliwego rozstrzygnięcia, i załatwiane w biurach, tak jak każdy inny interes administracijny.

Z tego więc przedstawienia, zdaje mi się jasno wypływa przekonanie, iż osoby prywatne, w sporach administracijnych francuskich, nie znajdują w postępowaniu dostatecznych rękojmij, mogących zabespieczyć ich prawa i interesy. W większości wypadków nie ma żadnych przepisanych form, mniejszość tylko używa tego, prawdę powiedziawszy, przywileju. A jednak tworząc oddzielne sądownictwo administracijne, oddzielne władze z zadaniem rozstrzygania sporów, którym zakreślono nadzwyczaj obszerne granice,— a które ścieśnićby należało, jak w następstwie postaram się okazać,— trzeba było koniecznie pomyśleć o uregulowaniu postępowania i w niém przynajmniéj dać gwarancje sprawiedliwości i bezstronności wyroku. Teoretycy francuscy, zaślepieni co do instytucij własnego kraju, administrację francuską uważający za szczyt doskonałości, powiększéj części nie uznający potrzeby poznania urządzeń gdzieindziéj istniejących zamykają oczy na ujemne strony swego sądownictwa administracijnego: nie chcą, a raczéj nie mogą ich dojrzeć, bo zasklepieni będąc w swoich tylko instytucjach, nie porównywając ich z obcemi, kręcą się ciągle w pewném kółku zaczarowanych pojęć (*circulus vitiosus*). Temu to uprzedzeniu do rzeczy własnych przypisać należy, iż francuzi nie widzą ani fałszywéj zasady na któréj oparte jest pojęcie *contentieux*, ani ogromnych wad w organizacji sądów administracijnych i w postępowaniu przed niemi zachowywaném. Co najwięcéj, zwracają uwagę na drobne reformy, na potrzebę małoznaczących poprawek. Ale z takiego stanu rzeczy, przyznać potrzeba, wypływa koniecznie nienormalny stosunek między władzą wykonawczą i sądową, nadzwyczaj w swoich atrybucjach uszczuploną, daléj zaś ta przewaga pierwszéj, to — że się tak wyrażę, przygniecenie przez nią osób prywatnych, a wkońcu i to, iż w obec jéj interesów znikają zupełnie prawa i interesy pojedyńczych jednostek.

V.

Dla czego tak jest a nie inaczéj? Dla czego administracja francuska znajduje się w takim stanie? dla czego władza wykonawcza wywiera przeważny wpływ na sądzenie sporów w państwie? Pytania te rozwiązać nam tylko może wejrzenie na historję kształcenia się systematu administracijnego francuskiego, z któréj przekonamy się iż dzisiejszy stan jest tylko organicznym rezultatem oddawna działających przyczyn.

W początkach tworzenia się monarchji francuskiéj widzimy władzę królewską słabą, czynności jéj administracijne bardzo ograniczone; sądy prawie zupełnie od niéj niezależne, feudalne, sądzą spory cywilne. Nie było może kraju w Europie w którymby większéj używały niezależności, powiada Toqueville ([1]); ale téż nie było, wktórymby częstsze były sądy wyjątkowe,—tak więc jedna dobra strona połączona była z drugą złą. Ponieważ bowiem władza wykonawcza nie miała wpływu na los sędziego, nie mogąc go ani odwołać, ani przenieść z miejsca na miejsce, często więc czuła się krępowaną w swoich czynnościach i chęciach, często objawiało się w niéj naturalne dążenie do usunięcia z pod kompetencji sądów zwykłych przedmiotów które szczególnie ją obchodziły,—do utworzenia, dla swego wyłącznego użytku i korzyści, obok sądów zwykłych, niezależnych, *une espèce de tribunal plus dépendant, qui présentât à ses sujets quelque apparence de justice, sans lui en faire craindre la réalité* ([2]). Jeżeli daléj wspomnimy iż sądy zwykłe były prowincjonalne, miejskie, że przedstawiały, jednèm słowem, partykularne interesy, w przeciwieństwie z władzą wykonawczą, dążącą do wyrobienia jedności państwowéj i przedstawiającą ją w rzeczywistości, przekonamy się, że musiał się wyrodzić z tego stosunku antagonizm, którego następstwa i teraz jeszcze czuć się dają. Władza wykonawcza w 13 i 14 wiekach opierając się na gminach, rospoczyna na każdym kroku walkę z partykularyzmem, i w tym celu tworzy powoli organizm władz administracijnych, sobie tylko poddany, niezależny od wpływu prawa lennego i w ogóle stosunków feudalnych, który coraz bardziéj rozpościera się, obejmuje coraz więcéj interesów, a wkońcu cały zarząd państwa. Jasném jest także, iż władze administracijne, dążące do zniesienia feudalnego porządku rzeczy i utworzenia jedności państwa, nie mogły poddać swoich czynności pod rospoznanie sądów zwykłych, przedstawiających wprost przeciwne zasady, interesy i dążenia. Poddanie się takie byłoby zaprzeczeniem założonego zadania, śmiercią moralną administracji, upadkiem jedności państwowéj. Dla tego téż władza wykonawcza walcząca, pod przewodnictwem królów, z feudalizmem, nie przyznaje sądom cywilnym prawa mieszania się do jéj czynności i sądzenia ich: sama je sądzi, sama tworzy instytucje własne sądowe, sama wyrabia zasady prawne odnoszące się do jéj działnia, własny, że użyję tego wyrażenia, świat prawny ([3]). W takim stanie rzeczy musiała się nawet wykształcić zasada, na podstawie któréj wyłączano z pod kompetencji

---

([1]) Toqueville. L'ancien régime et la révolution. str. 103.
([2]) Tamże.
([3]) Stein. Die Verwaltungslehre T. I. str. 134.

sądownictwa zwykłego pewne przedmioty, interesy, spory, i oddawano je sądom administracijnym; zasadę zaś tę sformułowano w zdaniu: że ponieważ administracja przedstawia interesy ogólne, jedność państwową, powinna więc sądzić wzystkie wypadki, w których ten interes ogólny występuje, lub wpada w kolizję z interesem szczególnym, pojedyńczych jednostek. Sądownictwu zwykłemu zostawiono tylko spory między prywatnymi. Wskutek tego administracja dochodzi do ogromnéj potęgi i znaczenia; nie tylko bowiem zarządza wszystkiem w państwie, ale i sądzi wszelkie spory które prywatne osoby podnoszą przeciwko jéj czynnościom, wszelkie zażalenia do których dać może powód. Intendenci czuwają skrupulatnie nad tém, aby sądy zwykłe nie uszczuplały jéj praw pod tym względem; przez tak zwane *ewokacje* odejmowano sądom zwykłym prawo sądzenia jakiéj sprawy, w któréj zainteresowaną była administracja i odsyłano ją przed *Conseil des parties* (wydział ówczesny Rady Stanu sądzący spory admistracijne), uzupełaiając tym sposobem władzę sądzenia administracijnie, nawet tam gdzie wyraźny przepis prawa tego nie przewidział.

Widzimy więc, iż sądownictwo administracijne istniało we Francji na długo przed rewolucją; że wyrobiło się historycznie, nie tak jak twierdzi większość teoretyków francuskich, wskutek oddzielenia władzy sądowéj od wykonawczéj w 1789 r. Rewolucja nie wystawiła żadnéj nowéj, pod względem rozbieranego przez nas przedmiotu, zasady; wyjaśniła tylko, uporządkowała rozmaite kwestje, usystematyzowała to co poprzednio zdziałano, uzupełniła i powiększyła zakres sądownictwa administracijnego. Rewolucja przy wystąpieniu swojem znalazła sądy ówczesne, parlamenty, również nieprzychylnie dla siebie usposobione, jak władza królewska sądy średniowieczne; dlatego téż w prawie z 16—24 sierpnia 1790 postanowiła iż: „Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.“ Weźmy jeszcze na uwagę niektóre stosunki ówczesne, a przekonamy się iż inaczéj być nie mogło.

Stan w jakim się w ówczas znajdowała własność ziemska wymagał koniecznie sądownictwa administracijnego. Tak wskutek prawa z 13 lipca 1790 zaczęła się konfiskata dóbr duchownych, — który to środek został zasotsowany przez dekret z 9 października 1791 i 30 marca 1792, do dóbr emigrantów. Władzom zaś administracijnym musiano powierzyć załatwienie wszelkich stosunków z tego powodu powstających, nieprzyjazne bowiem stanowisko sądów zwykłych, złożonych powiększéj części ze starych elementów, nie dawało rękojmji pomyślnego załatwienia

kwestji, od rozwiązania któréj zależało udanie się lub upadek rewolucji. Władze więc administracijne spłacały dłużników, zarządzały dobrami, sądziły wszelkie kwestje z ich powodu powstające, sprzedawały je; żeby zaś poznać jaka to olbrzymia była operacja, dosyć powiedzieć, że tym sposobem uskuteczniły 1,022.440 sprzedaży ([1]). Interesy te tak były liczne iż dały powód Laferrière'owi do utworzenia jednéj grupy sporów administracijnych, jak to widzieliśmy poprzednio.

Następnie jeszcze bardziéj uczyniono niezależną władzę wykonawczą, skoro w art. 75 konstytucji z roku VIII. postanowiono iż: „Les agents du gouvernement ne peuvent être poursuivis pour les faits rélatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat,"—zasada przyjęta i utrzymana dotychczas, przez którą władza zyskała zupełną niepodległość i niezależność od sądowéj, przez którą została od niéj zupełnie oddzieloną. Rewolucja więc postępowała tak samo jak i *ancien régime*, pod względem nadania władzom administracijnym prawa sądzenia; przeprowadzając zaś podział władz których funkcje dawniéj były pomieszane, okazała się surową tylko dla jednéj z nich, to jest sądowéj. Oddzieliła wprawdzie sądownictwo i nie pozwoliła mu się mieszać do czynności administracijnych, ale zostawiła władzy wykonawczéj funkcje czysto sądowe, przez co wpadła w błąd, którego właśnie chciała uniknąć ([2]): ograniczyła zbytecznie władzę sądową, nadała władzy wykonawczéj stanowczą przewagę, którą na wszystkich stosunkach państwowych i spółecznych we Francji odbija się bez zaprzeczenia. Ale stan taki jest nienormalny, nie odpowiada prawdziwéj naturze państwa, w którém wszystko winno odbywać się harmonijnie, w którém żadna funkcja nie powinna się rozwijać ze szkodą innych; stanowisko zaś zajmowane przez władzę wykonawczą we Francji jest tylko, jak się słusznie Richter wyraża, jedném z koniecznych następstw *des Beamtenstaates* ([3]). Dla tego téż teorja nie może poprzestać na wyrobionych przez naukę francuską zasadach, co do sądownictwa i sporów administracijnych; główném jéj zadaniem, pod tym względem, winno być wyszukanie lepszych podstaw, na którychby oprzeć można sądownictwo i spory administracijne—jeżeli w ogóle mają one istnieć, —podstaw zgodnych z dzisiejszemi zapatrywaniami na państwo i władzę wykonawczą.

([1]) Richter. Staats- nnd Gesellschafts Recht der franz. Revol. T. II. str. 127.
([2]) Toqueville, tamże str. 107.
([3]) Richter, tamże T. I. str. 71.

VI.

Przechodzimy teraz do prawodawstwa angielskiego. Badając jak urządzona jest odpowiednia jego część, obaczymy iż różni się zasadniczo od zapatrywań francuskich pod względem sporów osób prywatnych z administracją. Anglja, w rozwoju swoim tak bardzo różniąca się od narodów i państw kontynentalnych, i na tém polu także doszła do rezultatów jéj tylko właściwych, wprost przeciwnych tym które otrzymano na kontynencie. Dla ocenienia tego, dość powiedzieć iż w kraju tym nie znane są zupełnie sądownictwo i spory administracijne. Jaka takiego stanu rzeczy może być przyczyna?

W rozwoju życia państwowego angielskiego, władza wykonawcza nie doszła nigdy ani do takiego stopnia potęgi jak na kontynencie, ani do tak obszernego prawa wydawania rosporządzeń, i urządzania przez nie rozmaitych stosunków państwowych. W społeczeństwie w skutek tego wyrobiło się przekonanie, przenikające do gruntu wszystkie jego stosunki, pojęcia prawne i zapatrywania: iż to tylko ma dla niego moc obowiązującą, co jest prawem, w ścisłém znaczeniu tego wyrazu, to jest przepisem prawnym przez organ prawodawczy postanowionym. Władza wykonawcza i jej rosporządzenia, w ciasnych granicach zawarte, za jedyne swoje zadanie winny uważać zabespieczenie wykonania prawa; nie mogą one ani zmienić go, ani dopełnić. Ale jako następstwa naturalne takiego stanu rzeczy, uważać należy to: iż w Anglji systemat władzy wykonawczéj i organów administracijnych wyrobił się zupełnie inaczéj jak na kontynencie; iż cała administracja miejscowa oparła się głównie na urzędzie sędziego pokoju, który jest jéj podstawą; iż czynności administracijne przyjęły charakter sądowy, do tego stopnia, że przeciw każdemu rosporządzeniu władzy wykonawczéj, osoba prywatna, sądząca się być przez nie w swoich prawach pokrzywdzoną, może założyć apelację do sądu. Systemat ten zrozumiałym dla kontynentu uczynił Gneist w swojem dziele: *Das heutige englische Verfassung und Verwaltungsrecht* ([1]), i dla tego, w jego przedstawieniu w krótkich zarysach, głównie na niem opierać się będziemy.

Rezultat badań Gneista jest następny. Organem właściwie administracijnym jest sędzia pokoju, który otrzymuje do tego polecenie od króla, panującego, i działa jako komisarz królewski, z osobistego

---

([1]) Tom II. § 73, 74 i 75.

jego zlecenia [1]. Ale sędzia pokoju nie tylko administruje, jest bowiem zarazem sędzią, wymierzającym sprawiedliwość w imię prawa; dla tego każda jego czynność administracijna nosi na sobie charakter sędziowskiego wyroku. Z tego ogólnego zapatrywania się na działalność sędziego pokoju w Anglji wypływają ważne bardzo, dla przedmiotu przez nas traktowanego, następstwa: naprzód, iż choćby działalność ta odnosiła się tylko do sfery administracji, ulega, tak jak każdy wyrok, zaskarżeniu do wyższego sądu; powtóre, iż jeżeli sędzia przez czynność swą narusza prawa pojedyńczych obywateli, jeżeli daje im powód do sporu, winien odpowiadać za to bądź cywilnie, bądź kryminalnie [2].

Zobaczmy obecnie do czego prowadzi jedna i druga zasada. Co do pierwszéj, to jasną jest rzeczą, iż jeżeli sędzia pokoju wymaga podatków nie ustanowionych przez prawo, albo nieprawnie kogoś przyaresztuje, lub jedném słowem wyda rosporządzenie, narzucające prawa osób prywatnych oparte na prawie w ścisłém znaczeniu tego wyrazu, — w takim razie każdemu pokrzywdzonemu służy prawo odwołania się albo do *petty session* (małéj sesji sędziów pokoju) albo do *quarterty session* (sesji kwartalnéj), które albo je unieważniają albo zatwierdzają. Ma się rozumieć iż apelacji i rospoznaniu przez sąd wyższy podpadają nie tylko te czynności, które stanowczo sądownie winny być rozstrzygane, jak np. te w których państwo występuje jako osoba prywatna, jako *fiscus*, ale i te w których przeważa charakter czysto administracijny, które odnoszą się do zarządu interesami ogólnemi.

Nie można jednak pominąć bez wzmianki tego, iż i w prawodawstwie angielskiem widać początki załatwiania w inny sposób sporów między administracją i prywatnymi,—początki mogące się w następstwie bardziéj jeszcze rozwinąć [3]. Mam tu na myśli okoliczność, iż władza wyższa nad sędziami pokoju zachowuje sobie do pewnego stopnia prawo nadzoru i kontroli nad ich czynnościami, które może samodzielnie wykonywać,—prawo pochodzące z czasów normandzkich, kiedy panujący wszystkich urzędników państwowych uważali za swych osobistych zastępców, którym w danym razie mogliby odjąć sprawowanie pewnych czynności, i albo je sami wykonać, albo też powierzyć spełnienie ich innym organom. Działo się to przedewszystkiem przez *Writ of certiorari*, a także przez *Writ of mandamus* i *Writ of prohibition*.

---

(1) Stein. Die Verwaltungslehre str. 129.
(2) Gneist, tamże str. 470.
(3) Stein, tamże str. 130.

Przez *writ of certiorari* odejmuje się sędziemu pokoju wykonanie pewnéj czynności; może zaś być spowodowane nawet z iniciatywy prywatnego człowieka, w wypadkach w których można jeszcze założyć zwykłą apelację, albo w których nastąpił już wyrok ostateczny, a nawet gdzie odwołanie się nie jest dopuszczone w zwykłym trybie postępowania. Otrzymanie tego *writ* od czasu Wilhelma III. jest znacznie utrudnione, połączone z wielu formalnościami, a w niektórych przypadkach zupełnie zabronione. Żądający ażeby sprawa jego rospoznawaną była przez wyższy sąd za pomocą *writ of certiorari* musi podać za powód *probabilis causa*, i złożyć kaucję na 20 funtów. Jeżeliby przegrał, winien zwrócić koszta procesu i zapłacić w razie danym wynagrodzenie. Skoro *writ* ten jest udzielony, cała sprawa idzie do *king's bench*; ma więc miejsce wtedy, kiedy sędzia pokoju czynnie obraża jakie prawo ([1]). Przeciwne ma znaczenie *writ of mandamus*, będący roskazem wydawanym przez *king's bench* w imieniu króla i nakazującym niższym organom sądowym, korporacjom i osobom prywatnym, wykonanie tego, do czego przez prawo zobowiązani zostali. Ze względu na sędziów pokoju *writ* ten wydawany bywa, jeżeli np. sędzia pokoju wzbrania się bez przyczyny rospocząć postępowanie sądowe, jeżeli nie chce naznaczyć w terminie i podług formy przepisanéj nadzorców biednych, albo odebrać od nich rachunków, jeżeli odmawia zatwierdzenia roskładu podatku na biednych, lub nie chce rospoznać reklamacij z tego powodu podnoszonych, albo zatwierdzić urzędników gminnych, i w wielu innych wypadkach,—wtedy tylko jednakże, kiedy nie ma innego legalnego środka do zaradzenia złemu ([2]). *Writ of prohibition* wreszcie mający na celu zakazanie pewnéj czynności organom niższym, jest przestarzały i używa się tylko czasami względem władz duchownych.

W tych, *writs*, rozmaite skutki za sobą pociągających *writs*, widzimy właśnie owe początki, o których mówiliśmy wyżéj, kontroli administracijnéj nad czynnościami sądów niższych i uważania ich do pewnego stopnia jako władze administracijne; ale pomimo to, ogólna charakterystyka, pod tym względem, urządzeń angielskich pozostaje w gruncie rzeczy niezmieniona, wprost przeciwna urządzeniom kontynentalnym. Na kontynencie bowiem władze administracijne przywłaszczają sobie, w szerokich nader nagranicach, wymiar sprawiedliwości; w Anglji zaś sądy administrują, przybierając czynności prawdziwie administracijne w formy sądowe.

([1]) Gneist, tamże str. 471.

([2]) „ „ str. 476.

Z tego ogólnego stosunku władzy wykonawczéj i jéj organów do sądowéj, wynika także odpowiedzialność kryminalna i cywilna urzędników administracijnych względem osób prywatnych, których prawa przez czynności swe naruszyli. Sędzia pokoju nie odpowiada kryminalnie za swe działania, choćby nawet popełnił materjalny błąd w swéj decyzji, jeżeli tylko nie miał złego zamiaru. W przeciwnym razie, jeżeli zamiar był nieczysty, jeżeli było nadużycie władzy nie z błędu, ale z *private interest, resentement, oppression*, — w ogóle z *corrupt, partial or malicious motives*, — w takim razie każdy czujący się w swojem prawie obrażonym ma prawo wystąpić ze skargą przed sąd przysięgłych; ma się rozumieć główną tu jest rzeczą dowiedzenie złego zamiaru. Toż samo ma miejsce przy *extortion*. Podobne postępowanie może także nastąpić z urzędu.

Kara w każdym razie jest arbitralna, więzienna albo pieniężna, dochodząca niekiedy ([1]), jak się z przykładów okazuje, do 1000 funt. Sędzia pokoju może być także ukarany przez *attachement*, to jest karę porządkową z powodu sprzeciwienia się czynnego roskazom władzy, albo nawet wprost od obowiązków uwolniony.

Odpowiedzialność cywilna ma miejsce wtedy, kiedy sędzia pokoju wykonywa jakąś czynność, nie mając do tego prawa, nie będąc kompetentnym, albo w granicach swéj kompetencji, obraża tak istotne formy, że całe postępowanie jego może uledz unieważnieniu. Choćby więc w dobréj wierze działał, podpada wtedy odpowiedzialności cywilnéj. Za przykład można tu wziąć przedsięwzięcie jakiéjś czynności w niewłaściwym okręgu, rospoczęcie postępowania sądowego bez poprzedniego zaprzysiężonego zeznania oskarżyciela i t. p. Ażeby zaś osoby prywatne prawa swego nienadużywały ze szkodą porządku publicznego, ograniczone są w jego wykonywaniu pod różnemi względami: i tak skargi podobne przedstawiają się w 6 miesiącach; przed rospoczęciem procesu muszą być skarżonemu urzędnikowi przynajmniéj na miesiąc piśmiennie przedstawione główne punkty oskarżenia, od których potém odstąpić nie wolno, jemu zaś służy prawo zaproponowania umowy dobrowolnéj i t. p. Warunki te zebrane są głównie w prawie 11 i 12 Victoria c. 44.

Tak więc w Anglji każdy czujący się być pokrzywdzonym przez władzę wykonawczą ma rozmaite środki za pomocą których może bronić swych praw i interesów. Ale jeżeli systemat francuski, wprost przeciwny, grzeszy jednostronnością, — to ten sam zarzut należy uczynić angielskiemu. Systemat ten możliwy jest tylko przy tak obszernem zastosowaniu *selfgovernment'u* i pochodzącéj z niego potrzebie praw szczegółowych, przepisujących wszelkie

([1]) Gneist, tamże str. 481.

drobnostki administracijne; za naturalne wszakże jego następstwa trzeba uważać to, iż władza wykonawcza — jéj organizm nie wyrobił się tak jakby należało, że jest zbyt słaby, że nie znajduje się w normalnym stosunku do władzy sądowéj. Przy wzmocnieniu władzy wykonawczéj, — co jest konieczne i do czego zdaje się Anglja dąży, — nie wystarczy dzisiejszy sposób załatwiania podobnych sporów; powstanie potrzeba wydzielenia jakiejś sfery, w którejby władza ta poruszać się mogła swobodnie, a nawet wymierzała do pewnego stopnia sprawiedliwość: obecne prawodawstwo téj kwestji nie rozwiązuje.

VII.

W Niemczech znów inny jest stan rozbieranéj przez nas kwestji. Nie mogła ona, z powodu rozdzielenia teritorjalnego kraju, kształcić się tak jednostajnie, jednolicie, jak w Anglji lub Francji: każde nieomal państwo wyrabiało się osobno i doszło w skutek tego do rozmaitych rezultatów, — i stąd widzimy taką masę najrozmaitszych przepisów, często sobie przeciwnych, z których niepodobieństwem jest wyciągnąć jakąś ogólną zasadę co do sporów administracijnych. Naturalnem znów było, iż teorja, w takim stanie rzeczy, pomimo nadzwyczaj licznych dzieł i pism w tym przedmiocie, nie mogła dojść do wyrobienia jesnego i stanowczego poglądu; owszem można powiedzieć iż doprowadziła do większego jeszcze zamieszania, — do takiego *beinahe hoffnungslosen Verwirung*, używając wyrażenia Steina (1), że teoretycy *ersten Ranges, wie Zachariae, geradezu an einer Klarheit über das Resultat verzweifelt sind.* Okoliczność powyższa, przyznawana przez samych Niemców, niech mi posłuży za wytłumaczenie, iż prawodawstw niemieckich nie będę rozbierał tak szczegółowo jak francuskie: byłoby to połączone z wielkiemi trudnościami, a może nie przyniosłoby odpowiedniéj korzyści. Nie zajmując się więc ani organizacją władz sądowo-administracijnych, ani postępowaniem przed niemi zachowywanem, zatrzymam się tylko obszerniéj nad przedmiotami mogącemi stanowić spory administracijne, nad zasadą na której się opierają.

Podstawę wszystkich zapatrywań niemieckich w teorji, jak i w prawodawstwie pozytywnem, stanowi różnica między tak nazwanemi *Justizsachen* i *Administrativjustiz* albo *administrativcontentiösen Sachen* (2). Pod pierwszemi rozumiano każdy spór w którym sądownictwo zwykłe rozstrzygało,

---

(1) Stein Verwaltungslehre, 1865 t. I. str. 140.

(2) Porównaj Stein. Verwaltungslehre str. 140. Moy. Das Staatsrecht des Königr. Baiern. 1843 t. II str. 33. Mayer. Grundsätze des Verwaltungsrechts 1862.

pod drugiemi — te przedmioty w których sądownictwo zwykłe było wyłączone, a jedynie władze administracijne powołane do sądzenia. Każdy autor o nich mówi i wystawia swoje pojęcia o tém co do jednéj lub drugiéj kategorji winno należeć. I rzeczywiście jest to kwestja najważniejsza, gdyby można ją w zadowalniający sposób rozwiązać; w każdym jednak razie przyznać należy, iż wszyscy znajdowali się na złéj drodze chcąc oznaczyć różnicę, że się tak wyrażę, materjalną między sądownictwem zwykłém i administracijném. Dla tego też nie mogli dojść do pożądanego rezultatu.

Zobaczmy naprzód jak się kształciło historycznie pojęcie o *Justiz i Administrativsache*, przez co wyjaśnimy sobie stanowisko na którem stanąć musiała nauka niemiecka, a zarazem poznamy przyczynę tych licznych sporów o sądownictwo i spory administracijne.

W każdem spółeczeństwie ludzkiém, które wyszło ze stanu pierwotnego i wyrobiło sobie jakie takie pojęcia o porządku państwowym, rozwoju, — wszystkie interesy dzielą się głównie na dwie grupy: jedną mającą na celu *utilitatem singulorum s. privatam*, drugą — *utilitatem omnium s. publicam* (¹). Władza państwowa musi objawiać swoją działalność w obudwóch kierunkach, dążyć do utrzymania harmomji między niemi, do pogodzenia ich, — co przedstawia jednak niezmierne trudności, ponieważ *utilitas privata* często niechce się poddać pod *utilitatem publicam*, i poświęcić jéj swoich interesów, często znów sądzi się być zanadto przez jéj wymagania ścieśnioną. W Niemczech więc stosownie do tego, odróżniano już bardzo dawno obie kategorje: do pierwszéj zaliczano *jurisdictio*, *Urtheilsfindung*, przez które stanowiono o sporach między prywatnymi i ich prawie; pod drugą — *imperium*, *Regierung*, obejmowano nie tylko zarząd interesów odnoszących się do dobra ogólnego, ale i niektóre przedmioty ściągające się do użyteczności pojedynczych. Tak więc tu należało wydawanie przepisów określających stosunki prawne prywatnych, prawodawstwo cywilne, organizowanie wymiaru sprawiedliwości, — jednem słowem te czynności, które nie były samem wydaniem wyroku, nazywane w ogóle *Gerichtsbann*. Dwie te funkcje były nawet rozdzielone subjektywnie, to jest, że różnym osobom było wykonanie ich powierzone. *Gerichtsbann* należało do urzędników królewskich, którzy w imieniu panującego zwoływali sądy, kierowali czynnościami postępowania, wykonywali wyrok. *Jurisdictio* znów należało do osób z spółeczeństwa pochodzących, do ławników, *Schöppen*. Urzędnicy znów królewscy, grafowie, oprócz powyższych obowiązków, mieli także i inne, odnoszące się do *imperium*, do użyteczności publicznéj, t. j. kierunek i zawiadywanie siłą zbrojną, *Heerbann*, zwoływanie i kierunek ze-

(¹) **Jordan**, w Weiske-Rechtslexikon t. I, str. 135.

brań prowincjonalnych i t. p. czynności ściągające się do zarządu administracijnego. We wszystkich tych wypadkach, jeżeli prywatni czuli się obrażonymi, nie mogli udać się do sądu, bo nie ich rzeczą było o tem wyrokować, bo one sądziły tylko o tem co odnosiło się do *utilitas privata*; lecz do władzy wyższéj, w drodze zażalenia, a nawet i do samego panującego. Tak więc już wtedy istniały *Justiz-* i *Regierungssachen*, z których ostatnie tylko przez władze administracijne były załatwiane.

Z osłabnięciem władzy panującego, kiedy z podziałów teritorjalnych zaczęły się wyrabiać osobne państwa, a książęta, grafowie i t. d. zaczęli przywłaszczać sobie *Landęshoheit*, pojmowaną w przeciwienstwie z *Reichshoheit*, — wszelkie czynności zarządu wykonywali także, już nie w imieniu panującego, ale w własnem. Z tego wszakże wyrobiły się następne stosunki. Spory między prywatnymi należały tak jak i przedtém do sądów, które wyrokowały także, w wypadkach w których *Landesherr* występował jako prywatny, jako właściciel gruntowy, albo w innym jakim stosunku cywilnym w sporze z prywatnymi. Nawet spory powstające z regaljów sądzone były przez *Landesgericht'y*, jeżeli powodem ich był stosunek prywatny. Spory te rozstrzygane były w apelacji przez wyższe sądy krajowe, albo przez *Reichsgericht'y*. W rzeczach znów czystego zarządu, jeżeli prywatni, w swych prawach obrażeni, nie znaleźli zadosyćuczynienia przed *Landesherr'em*, mogli się zwrócić ze skargą do cesarza, jako władzy zwierzchniéj, i od niego żądać zniesienia nieprzychylnych rosporządzeń *Landesherr'ów*.

Z utworzeniem *Reichskammergericht'u* skarga podobna osób prywatnych przeciw czynnościom administracji zyskała większe jeszcze wyrobienie, pomimo nawet opozycji ze strony *Landesherr'ów*, którzy w kapitulacjach obiorczych ([1]) starali się uzyskać od cesarzów zobowiązanie iż nie dozwolą przyjmować skarg od prywatnych któreby mogły przynieść uszczerbek ich *Landeshoheit* i *Regierungsrechten*. Warunki te jednak nie przyniosły zamierzonego skutku, gdyż do *Reichsgericht'ów* zawsze można było podać podobne skargi, i od ich uznania zależało przyjęcie ich lub odrzucenie.

Tak więc za czasów cesarstwa Niemieckiego widzimy dwa rodzaje *Justizsachen*: jedne w których sądy krajowe rozstrzygały; drugie znów, do sądzenia których jedynie kompetentnemi władzami były sądy państwa. Były to spory powstające w skutek rosporządzeń i czynności rządowych, *Regierungssachen*, przeciwko którym nie można było występować przed sądami krajowemi, z powodu iż *Landesherr* nie uznawał ich władzy nad sobą,—ale które w skutek skarg prywatnych do *Reichsgericht'u* mogły być do pewnego stopnia za-

([1]) **Jordan**, tamże str. 139.

mienione na *Justizsachen*, ponieważ tenże panujący, jako członek rzeszy, podległy cesarzowi, kompetencję ich musiał uznawać. Pomimo więc iż wówczas już istniał spór o to, co jest *Regierungs* a co *Justizsache*, spór ten jednak nie miał żadnych złych następstw w praktyce, ponieważ w każdym razie wiedziano, iż albo do jednego, albo do drugiego sądu udać się w razie potrzeby należy.

Ale te środki prawne, gwarantujące prawa prywatnych w sporach z administracją, zniknęły, skoro państwo niemieckie rozwiązało się, czyniąc z *Landesherr'ów* zupełnie niepodległych panujących, nieuznających nad sobą żadnéj władzy wyższéj, jak poprzednio cesarza. Nowy związek niemiecki nie postawił nic na miejscu dawnych urządzeń; władze zaś administracijne krajowe, twierdząc iż są zupełnie równoważne z władzami sądowemi, utrzymywały iż są tak samo niepodległe w rzeczach odnoszących się do admistracji, jak tamte w sądowych, i że z tego powodu winny wykonywać władzę sądową w przedmiotach ich kompetencji podległych, czyli *Administrativjustiz*. Do tego dołączył się wpływ prawodawstwa i teorji francuzkich,—tak że wkrótce we wszystkich krajach niemieckich utworzono sądy administracijne, a raczéj władzom administracijnym nadano atrybucje sądowe, ścieśniające coraz bardziéj sferę działalności sądów zwykłych. Razem jednak z tem podniosły się głosy przeciwko wykonywaniu takich atrybucij przez władze administracijne. Przeciwnicy sądownictwa tego, oprócz zarzutów czynionych z ogólnego stanowiska, iż taka władza nie może należeć do administracji, utrzymywali także, iż skoro wszystkie czynności administracijne mogły być poprzednio zaskarżone do *Reichsgericht'u*, to atrybucje sądzenia podobnych skarg przeszły w zupełności, po rozwiązaniu państwa niemieckiego, na sądy krajowe. Ale zadanie podobne nie da się zupełnie usprawiedliwić podług zasad prawnych (¹). Że bowiem można było wówczas zanieść skargę na czynności administracijne władz krajowych do sądu państwowego, to możność ta wypływała z szczególnéj organizacji państwa niemieckiego, z tego że władze krajowe były podległe cesarzowi i Państwu; nie można jednak niczem dowieść, aby sądy krajowe prawo to w jakikolwiek sposób odziedziczyły (²). Zresztą i wtedy już skarga do sądu istniała tylko względem czynności władz krajowych — *Landesobrigkeiten*, nigdy zaś przeciwko *Reichsobrigkeiten*. Obrońcy znów sądownictwa administracijnego przytaczają głównie dwa powody za nim przemawiające: 1-o że spory te powstają w skutek obrażenia praw osób prywatnych przez władze administracijne, które przedstawiają panującego, — ten zaś nie

---

(¹) Zachariae, Deutsches Staats und Bundesrecht 1842 t. 2 str. 165.
(²) Jordan, tamże str. 141.

może przed własnemi sądami odpowiadać; 2-o że czynności te winny być sądzone nie ze stanowiska prawa, na którem znajduje się sądownictwo zwykłe, ale ze stanowiska dobra ogólnego, polityki, — stosownie do celu (Zweckmässigkeit), o czem wyrokować mogą tylko władze administracijne. Ale pierwsza przyczyna okazywałaby, co najwyżéj, potrzebę utworzenia właściwych, oddzielnych sądów; druga zaś doprowadziłaby do bardzo przeciwnych naturze państwa rezultatów ([1]). Jednym bowiem z celów państwa, przyznać należy, jest popieranie ogólnego dobra, nie może więc ono stanowić takich instytucij któreby w imię tego celu przynosiły uszczerbek dobru pojedynczych części, z którego przecież składa się dobro ogólne.

Nie widząc jednak potrzeby wdawać się w bardziéj szczegółowy rozbiór tak przyczyn przytaczanych w obronie sądownictwa administracijnego w Niemczech jak i zarzutów mu czynionych, zwracamy się obecnie do przedstawienia zapatrywań teorji na *Justiz-* i *Administrativjustizsache*, co pod tem ona rozumie, jakie granice między niemi stawia, — pojęć na których wszystko się opiera, które, jak już powiedzieliśmy, stanowią pozytywną podstawę sądownictwa i sporów administracijnych w Niemczech.

Tak naprzykład Moy ([2]), twierdząc w ogóle iż administracja winna wymierzać sprawiedliwość, przyznaje iż nadzwyczaj trudno jest określić dokładnie, co jest *Justiz-* a co *Admidistrativjustizsache*; przez co niepodobieństwem się okazuje naznaczyć jasne obudwom granice i powiedzieć co należy do sądownictwa administracijnego. Z wywodów swoich wyprowadza wniosek że *Justizsache* jest wszelki przedmiot odnoszący się do wymiaru sprawiedliwości cywilnéj, tak spornéj jak i dobrowolnéj, tudzież do kryminalnéj w wypadkach zbrodni i występków. Do téj kategorji zalicza także wszystkie spory albo skargi powstające z powodu rosporządzeń władz administracijnych, gdy idzie o *jus reale* albo *perpetuum*, albo o *jura singulorum*, gdy przytem znajduje się *legitimus contradictor*. Do *Administrativjustizsachen* należą znów spory szczególniéj publiczność interesujące, albo które przez szczególne postanowienia lub prawa oddane zostały władzom administracijnym do rozstrzygania, albo takie które w razie sporu jurisdikcijnego przez właściwą magistraturę odesłane zostały do sądu administracijnego, albo spory które za administracijne uznane zostały przez wzajemne porozumienie się ministrów albo przez królewskie postanowienie na wniosek Rady Stanu. W takim jednak stanie rzeczy, widzimy naprzód, iż chcąc wiedzieć co jest *Justiz-* a co *Administrativjustizsache*, trzebaby rzeczywiście wyliczenia imiennego, co winno do jednéj

---

([1]) Mayer. Grundsätze des Verwaltungsrechts 1842 str. 42.
([2]) Moy. Das Staatsrecht des K. Baiern t. II str. 37.

lub drugiéj kategorji należeć, gdyż podług powyższych zasad w żaden sposób nie możnaby pewnych granic między niemi nakreślić; powtóre wypada i to jeszcze zauważyć, że w ostatecznym rezultacie wszystkie spory, nawet najbardziéj cywilnéj natury, mogłyby się zamienić z postępem czasu na administracijne.

Zobaczmy jak kwestję tę rozwiązuje Zachariae ([1]). Podług niego *Justizsache* jest wszędzie gdzie idzie o rozstrzygnięcie pytania, czy pewne działania, wkraczające w sferę praw osób trzecich, da się lub nie da usprawiedliwić podług istniejących praw, albo jakie prawne następstwa naruszenie podobne winno za sobą pociągnąć. Przytem wszystko jest jedno, czy idzie o wynagrodzenie za już naruszone prawo, czy o odwrócenie grożącego dopiero niebespieczeństwa, czy sprawcą naruszenia jest osoba prywatna względem drugiéj, albo państwo przez swoje organy, czy przedmiot sporny należy do prawa publicznego lub cywilnego. Zasadniczem jest tylko, aby nabyte prawo jednego było naruszone przez czynność drugiego, — z tem jednak zastrzeżeniem, iż nikt nie ulega odpowiedzialności prawnéj, choćby przez czyn swój rzeczywistą krzywdę przyniósł drugiemu, jeżeli tylko w tym wypadku działał w wykonaniu służącego sobie prawa. Sposób użycia tego prawa jest rzeczą polityki, stosownie do celu; jeżeli więc państwo działa na mocy służących mu *Hoheitsrechte* to spory z tego powodu powstające nie mogą stanowić nigdy *Justizsache*,—inaczéj jednak będzie jeżeli przekroczy granice swego prawa. Z tych danych wyciąga Zachariae następne wnioski, które po szczególe przytaczamy.

I. Ponieważ władza prawodawcza w państwie nie jest związana przez poprzednie swoje postanowienia w wydawaniu nowych praw, pytanie więc: czy mogła ustanowić jakieś prawo, nawet przynoszące szkodę niektórym z prywatnych? nie może być nigdy *Justizsache*. Jeżeliby jednak ktoś *speciali titulo*, jako przywilej, posiadał obronę przeciwko wydaniu nowego prawa, —w takim razie przyznanie mu wynagrodzenia za zniesienie go może być *Justizsache*.

II. Przeciwnie każde szczególne postanowienie, *lex specialis* panującego, albo rosporządzenie wydane przez którą z władz, może być *Justizsache*, skoro powstaje pytanie, o ile przez to, stosownie do praw obowiązujących, naruszoną została sfera praw osób prywatnych, lub o ile za to należy się wynagrodzenie. Z tego wyprowadza dalsze rezultaty: *a*, Skoro państwo czyni użytek z prawa tak nazwanego *jus eminens*, ocenienie należnego wynagrodzenia stanowi *Justizsache*; *b*, Co się tyczy wykonywania innych praw państwowych (Hoheitsrechte), działania władz w stosunku do poddanych, to niemożna powiedzieć w ogóle ażeby przedmioty te nie mogły być *Justizsache*, lecz trzeba zrobić

([1]) Zachariae. Deutsches Staats-und R. Recht t. II § 145.

pewne odróżnienia: *aa*, Jeżeli bowiem działanie to władz administracijnych nie obraża praw nabytych, jeżeli idzie np. o koncesje, pozwolenia, udzielenie lub odmowę korzyści różnego rodzaju, — w takim razie nie może być mowy o *Justizsache*; *bb*, jeżeli znów naruszenie prawa jest objektywnie jasnem, wtedy powstaje pytanie, czy działanie było prawne?—co znów dwojako rozwiązać należy. W razie jeżeli kwestjonowano tylko w ogólności prawo wykonywania pewnéj czynności,—a prawo to jednak zawiera się w prawnie przyznanych obowiązkach władzy, — wtedy niema Justizsache. Jeżeli znów prawność działania władzy zależy od zachowania pewnych form, pewnéj miary (jak np. w podatku) — albo dopełnienia innych warunków, — w takim razie powstający spór może być *Justizsache*. *cc*, Tak samo rozstrzygnąć należy pytanie co do wynagrodzenia osobom w prawach swych pokrzywdzonym, nawet wtedy, kiedy pokrzywdzenia te miały miejsce przy wykonywaniu prawnych czynności władz.

III. Spory między osobami prywatnemi są zawsze *Justizsache*.

Zdawałoby się więc iż spór nie będący *Justizsache* musi być *Administrativjustizsache*, że przez określenie tego co należy do pierwszych poznaje się zarazem co jest przedmiotem drugich; ale co do nas, przyznajemy się, iż nie widzimy wcale jasnéj różnicy między niemi, że ta masa definicij, określeń, zasad i wyjątków nic nas prawie nie naucza, jest tylko dowodem chyba tego iż takiego podziału przeprowadzić niepodobna. Sam Zachariae mówi, iż nawet przez wyliczenie wszystkich przedmiotów stanowiących *Administrativjustizsache* nie moglibyśmy poznać ich wyczerpująco, w końcu twierdzi: „Auch dürfte es wohl nie gelingen einen das innere Wesen der Sache treffenden Unterschied zwischen sogenannten Justiz-und Administrativjustizsachen aufzufinden" ([1]).

Zgadzając się w zupełności z powyższem zdaniem, za próżną rzecz uważamy dalsze przywodzenie tu zasad wystawianych przez teorję niemiecką co do podziału sporów na podstawie *Justiz-* i *Administrativjustizsachen*. Powołując się pod tym względem na zdania przytaczane przez Stein'a ([2]), z których również okazuje się niedokładność definicji i niepodobieństwo przeprowadzenia ścisłego podziału między dwoma grupami, zwrócić winniśmy uwagę na tę okoliczność, iż jak w prawodawstwie francuskiem nie każdy spór osoby prywatnéj z władzami administracijnemi stanowi *contentieux*, tak samo i w Niemczech nie wszędzie gdzie osoba prywatna twierdzi, iż przez działania władz wykonawczych poniosła jakąś krzywdę,

---

([1]) **Zachariae**, tamże str. 182.
([2]) **Stein**, tamże str. 144

ma miejsce *Administrativjustizsache*, a w następstwie spór rozstrzygany jest przez sąd administracijny. Widzieliśmy iż we Francji oprócz *pouvoir contentieux*, władza wykonawcza posiada tak zwaną *pouvoir gracieux*, decydującą dyskrecjonalnie w niezmiernéj ilości wypadków, w których nieraz osoby prywatne zaprzeczają jéj prawa przedsięwzięcia i wykonania jakiejś czynności. Tak samo jest i w Niemczech. Władza wykonawczą decyduje dyskrecjonalnie w wielu wypadkach, ale niektóre z nich tylko stanowią *Administrativjustizsache*, i w skutek tego używają wyjątkowych gwarancij w organizacji sądu i w postępowaniu przed nim, przywiązanych do sądzenia sporów administracijnych. Jaka jest różnica między temi dwoma rodzajami faktów: sporów administracijnych w szczególności, tak nazwanych *Verwaltungsstreitigkeiten*, i sporów z administracją w ogóle, które są decydowane dyskrecjonalnie? Pod tym znów względem widzimy jedność zupełną w teorji, podług któréj spór administracijny, w ścisłem znaczeniu, może tylko powstać tam, gdzie przedmiotem zakwestjonowanym jest prawo osób prywatnych ([1]); gdzie zaś go osoba ta na korzyść swoją przytoczyć nie może, gdzie nie opiera się na prawnym tytule, tam także i spór administracijny nie może istnieć, ale cała sprawa jest decydowana przez władzę administracijną, jak to już powiedzieliśmy, dyskrecjonalnie. Osobie w interesach swych obrażonéj, co najwyżéj, dozwolone jest zażalenie przed władzę wyższą. Ale w skutek tego znika, jak Jordan słusznie zauważył, ostatnia różnica między *Justiz-* i *Administrativsache*. W jednym bowiem i drugim wypadku mamy obrażenie prawa osób prywatnych; ale w jednym subjektem jest osoba prywatna, w drugim samo państwo. Taka jednak różnica w subjekcie naruszającym prawa trzecich,—czysto przypadkowa, nie zmieniająca w niczem wewnętrznéj istoty rzeczy, nie może służyć za podstawę podziału, bądź teoretycznego bądź w prawodawstwie pozytywnem. *Administrativjustizsachen* okażą się nam, jeżeli się na nie z tego punktu zapatrywać będziemy, jako czyste *Justizsachen*, które winny być rozstrzygane przez sądy, ale których sądzenie wyjątkowym sposobem przywłaszczyła sobie administacja. Podział materjalny przedmiotów na dwie takie grupy przedstawi się nam niemożliwym i z tego względu, że nie ma prawie czynności administracijnéj, w którejby władze wykonawcze nie mogły obrazić jakiegoś pozytywnego prawa; w takim zaś razie jedynie kompetentnym organem do rospoznania sporu jest sąd, żadnego zaś motywu zasadniczego nie można przytoczyć za oddaniem tych kwestij administracji. Możnaby jeszcze mówić, iż spór administracijny jest wtedy, kiedy przez działanie władz administracijnych obrażone zostało prawo osób prywatnych,

---

([1]) Zacharíae, tamże str. 180. Jordan w Weiske Rechtslexicon.

gdyby pojęcie właśnie tego prawa było jasne; ile na nieszczęście tak nie jest: prawa osób prywatnych mogą być urządzone tak przez prawo w ścisłem znaczeniu, *Gesetz*, jak i przez rosporządzenie administracijne, *Verordnung*; nie można więc na pewno wiedzieć co jest prawem prywatnych, na czem się oni mogą oprzeć w sporach z administracją, do czego znów ta ostatnia może słusznie mieć prawo.

W ostatecznym więc rezultacie zdaje się nam: iż wszelkie usiłowania w celu odróżnienia przedmiotowego *Justiz-* i *Administrativjustizsache* muszą pozostać bezowocnemi, ponieważ każda kwestja może być raz *Justizsache*, drugi raz *Administrativjustizsache*; że nawet gdyby się dała określić dokładna między niemi różnica, to i w tym wypadku nie magłaby ona posłużyć do oznaczenia przedmiotów które winny być sądzone przez sądy administracijne,— ponieważ nie z poznania przedmiotów przychodzi się do określenia kompetencji jednéj lub drugiéj władzy, lecz przeciwnie, z kompetencji wyprowadzają się pojedyncze przedmioty; że według zapatrywań obecnie panujących w Niemczech, *Administrativjustiz* obejmuje spory które z zasady winny ulegać rospoznaniu władzy sądowéj, a przez to stanowi rzeczywiste uszczuplenie téj władzy; w końcu że do oznaczenia kompetencji władzy sądowéj i wykonawczéj można dojść jedynie tylko na drodze formalnéj, przez odróżnienie prawa w ścisłem znaczeniu od rosporządzenia, — o czem w następstwie mówić będziemy.

VIII.

Przedstawiwszy w powyższy sposób stan sądownictwa i sporów administracijnych we Francji, Anglji i Niemczech, zwracamy się obecnie do prawodawstwa u nas pod tym względem obowiązującego. Przy pierwszem zaraz spojrzeniu na urządzenia odpowiednie u nas istniejące, łatwo zauważyć możemy iż wykształciły się one głównie pod wpływem pojęć i prawodawstwa francuskiego. Niewątpliwie dadzą się dostrzedz znaczne między niemi różnice, zwłaszcza datujące z późniejszéj epoki; podstawa jednak jest jedna i ta sama. Dziwić się znów stanowi temu nie należy; inaczéj być nie mogło, obadwa bowiem prawodawstwa wykształciły się, pod względem sporów administracijnych, na podstawie prawodawstwa Napoleońskiego. Historja wyrabiania się władz administracijnych u nas podaje nam bliższe tego przedmiotu wyjaśnienie. Napoleon, tworząc w 1807 r. z części kraju pod panowaniem pruskiem zostającego, księstwo Warszawskie, nadał mu zaraz prawodawstwo francuskie, nietylko cywilne, ale administracijne: cała administracja została urządzoną na sposób francuski; tak więc, to co się wyrabiało przez ciąg wielu wieków we Francji, przeniesione

zostało na nasz grunt, jak się Hoffman wyraża ([1]), jednym pociągiem pióra. Czy przeszczepienie takie prawodawstwa obcego odpowiadało potrzebom rzeczywistym, czy było pod każdym względem korzystne? pozwalamy sobie wątpić. Pozostawiając jednak tę kwestję nierozwiązaną, przechodzimy do przedstawienia pojęcia tego, co rozumiano u nas pod sporami administracijnemi, jakie władze zajmowały się ich rospoznawaniem, jakiego postępowania trzymać się były obowiązane, — uwzględniając przytem rozwój historyczny prawodawstwa co do tego przedmiotu.

Naprzód zauważyć należy iż pojęciu sporu administracijnego ciaśniejsze u nas zakreślono granice, aniżeli francuskiemu *contentieux*, wprawdzie nie pod tym względem, ażeby oddano sądownictwu zwykłemu sprawy, które właściwie zostały powierzone sądom administracijnym, ale pod tym, iż rozszerzono nad miarę pojęcie *juridiction gracieuse*, o którój poprzednio, zajmując się *contentieux* francuskiem, mówiłem. Ograniczenie to pochodziło z przyczyny iż w owym czasie, kiedy zaprowadzano u nas prawodawstwo na wzór francuskiego, i we Francji saméj istniały tylko dwie główne magistratury zajmujące się sądzeniem tego rodzaju sporów: Rady prefektury i Rada Stanu. I u nas więc zaprowadzono takież same instytucje, nadając im podobne prawa. Ale gdy we Francji, z postępem czasu, przez szczególne rosporządzenia nadawano i wielu innym, jak to widzieliśmy, władzom prawo sądzenia administracijnie, wyjmując przez to rozmaite przedmioty z pod *juridiction gracieuse*, i czyniąc je *contentieuses*, — u nas zatrzymano się na tym punkcie, nie tworząc prawie zupełnie żadnych nowych magistratur sądowo-administracijnych, nie nadając istniejącym funkcij sądowych.

W epoce księstwa Warszawskiego sądownictwo i spory administracijne opierają się na saméj konstytucji z r. 1807. Tak art. 65 powiada: „Il ya dans chaque département un Conseil des affaires contentieuses, composé de trois membres au moins et de cinq au plus"; art. zaś 68: „Les conseillers de préfecture sont mommés par le roi sans présentation préalable." Art. wreszcie 17, określając atrybucje Rady stanu mówi, iż winna ona rospoznawać nie tylko „les conflits de juridiction entre les corps administratifs et les corps judiciaires," ale także „le contentieux de l'administration" ([2]). Tak więc w owym czasie spory administracijne sądzone były w 1-éj instancji przez Rady prefektury, w 2-éj przez Radę Stanu. Organizacja pierwszych uzupełniona była następnie przez or-

---

([1]) Themis polska tom 7, 1830. O stanie sądownictwa administracijnego w naszym kraju. str. 285.

([2]) D. P. Ks. W. T. I.

ganizację władz administracijnych postanowioną dekretem 7 lutego r. 1809 ([1]), Rady Stanu zaś — dekretem 10 września r. 1810 ([2]).

Podług tego Rady prefektury składają się z 3—5 członków mianowanych przez króla, rozstrzygają spory administracijne kolegialnie (art. 25 dekr. z 7 lutego 1809 r.); kolegjum składa się przynajmniéj z 3 członków, którym prefekt prezyduje, w razie jego nieobecności prezydencja należy do najstarszego radcy (art. 29 t. d.); większość głosów stanowi; przy równości zdań, głos prezydującego rozwiązuje (art. 27). Rady prefektury mogą się zbierać w razie potrzeby nawet i codzień. Tenże sam dekret oznaczył przedmioty mogące dać powód do sporu administracijnego, które przez to winny podlegać rospoznaniu Rad prefektury w 1-éj instancji. Podług tego (art. 26) należą tu: *a*, prośby prywatnych o allewiacje w podatkach lub innych ciężarach publicznych z przyczyny nadzwyczajnego wypadku któryby miał miejsce po nastąpionym roskładzie; *b*, spory między administracją i dzierżawcami dóbr narodowych, jakoteż spory zachodzące między przedsiębiercami robót publicznych i administracją, względem tłumaczenia brzmienia zawartych kontraktów i względem ich wykonania; *c*, spory między prywatnymi i przedsiębiercami robót publicznych, gdy pierwsi skarżą się o krzywdę którąby z winy ostatnich w wykonaniu tych robót ponieśli; *d*, podania i spory tyczące się wynagrodzenia, jakiego prywatni mogą żądać z powodu zabranych im domów lub gruntów na potrzebę publiczną; *e*, spory zachodzące względem dróg publicznych, ulic, spławów na rzekach, kanałów i mostów; *f*, podania gmin o pozwolenie zaczęcia procesu tudzież o pozwolenie sprzedaży lub zamiany własności gminnéj; *g*, spory z własności przez rząd jako osobę prywatną posiadanych, a które pod rospoznanie sądów cywilnych podpadają, powinny były być na trzydzieści dni przed rozpoczęciem procesu do Rady prefektury podawane, celem uwiadomienia ich o tem; po upływie dopiero tego terminu wolno było wydać pozew do sądu cywilnego. Dekret z 9 listopada 1811 r. wyjął jeszcze z pod kompetencji sądów cywilnych zwykłych spory o wypłaty rządowi od osób prywatnych lub prywatnym od rządu z kontraktu winne, tudzież spory przedsiębierców jakiegokolwiek rodzaju z kontraktów z rządem zawartych wypływające ([3]). Rady prefektury sądziły ostatecznie w przedmiotach których wartość nie przenosiła 1000 złotych, w innych zaś wypadkach dozwolone było odwołanie się do Rady Stanu (art. 28 dekr. z 7

([1]) D. P. Ks. W. T. I. str. 165.
([2]) „ „ T. II str. 379.
([3]) „ „ T. III str. 463.

lutego 1809 r.); apelacja mogła być założona w przeciągu 3 miesięcy, założenie jéj jednak nie wstrzymywało exekucji wyroku. Prawodawca wszakże oprócz powyższych przepisów, nie wydał żadnych innych, któreby określały bliżéj sposób postępowania przed Radami prefektury, nie oznaczył czy postępowanie to ma być ustne czy piśmienne, czy sprawy mają być sądzone jawnie lub przy drzwiach zamkniętych i t. p.; z tego więc zaniedbania okazuje się najlepiéj, iż idąc za prawodawcą francuskim, do tego stopnia naśladował go, iż popełniał nawet te same pomyłki w organizacji sądów administracijnych. Za to postępowanie które trzeba było zachowywać przed Radą Stanu, sądzącą te spory w 2-éj instancji, było dość szczegółowo przepisane w dekrecie z 10 września 1810 r., który wszakże przy bliższém zbadaniu okazuje się tylko dokładném naśladownictwem dekretu francuskiego z 11 czerwca 1806 r. Postępowanie to jednak jest nader ważnem, z powodu iż utrzymane zostało i późniéj. Podług niego sprawy przychodziły do Rady Stanu albo przez odwołanie się prywatnych od wyroków Rad prefekturalnych, albo przez przysłanie informacji od tychże Rad (¹), albo wreszcie wprost z podania stron, jeżeli spór wynikał z kontraktów przez ministrów bezpośrednio zawartych (art. 35 t. d.). Widzimy więc iż Rada Stanu, obok sądzenia w 2-éj instancji, tworzyła jeszcze i pierwszą dla niektórych przedmiotów. Apelacja mogła być założona tylko przez podanie, podpisane przez mecenasa przy Radzie Stanu ustanowionego (art. 36 t. d.), którego podpis na skardze lub odpowiedzi znaczył, iż strona u niego obrała zamieszkanie, i odtąd wszelkie wręczenia tam się odbywać miały (art. 52 t. d) (²). Podanie zawierać winno przedstawienie samego czynu i dowodów, imiona, nazwiska, powołanie i zamieszkanie stron, wniosek stosowny czyli konkluzję (art. 41 t. d.), wymienienie dokumentów na które się strona powołuje i które dołączonemi być winny. Takie podanie miało być wniesione do komisji podań i instrukcij, odpowiadającéj wydziałowi spornemu w Radzie Stanu francuskiéj i złożonéj z referendarzy pod prezydencją prezesa Rady lub innego jéj członka, która stanowiła w komplecie trzech osób (art. 42 t. d). Zadaniem jéj było rospoznawać, czy skarga odnosi się lub nie do przedmiotu prawdziwie spornego; w ostatnim razie czyniła

(¹) W razie przeciążenia powiatu przez Radę departamentową stosownie do art. 14 dekr. z 4 września 1809.

(²) Jak jednak władza wykonawcza przestrzegała pilnie aby żaden przedmiot ulegający jéj rospoznaniu dyskrecjonalnemu nie był pociągnięty pod kategorję sporu administracijnego, przekonać się można z przepisu (art. 37 t. d.) stanowiącego kary na mecenasa, któryby rozpoczął spór względem przedmiotu, nie uznanego w następstwie za sporny przez Radę Stanu: Za pierwszym razem ostrzeżenie, za drugim nagana, a za trzecim wykreślenie z listy obrońców w każdym sądzie.

wniosek do Rady Stanu o niekwalifikowaniu się skargi, Rada zaś obowiązana była stosowną decyzję wydać i do zatwierdzenia królewskiego podać (art. 44 t. d). Jeżeli znów skargę komisja ta uznała za sporną, w takim razie prezydujący wyznaczyć miał referenta, któryby prowadził instrukcję sprawy; komisja o wyznaczeniu referenta uwiadamiała stronę, załączając kopję dokumentów z oznaczeniem czasu kiedy instrukcja miała być ukończona (art. 43 t. d. podobne do *ordonnance de soit communiqué* francuskiego). Jeżeli wyznaczony referent uznał za potrzebne dochodzenie innych czynów, albo wyprowadzenie inkwizycji lub przedsięwzięcie innych kroków śledczych, w takim wypadku okoliczność tę przedstawiał komisji, która stanowiła co uczynić należy (art. 45). W czasie instrukcji wolno było powodowi i pozwanemu robić podania, nie więcéj jednak jak dwa, rachując w to i skargę (art. 54) w terminach 15 dniowych (art. 51). Mogły być także podczas instrukcji rospoznawane wnioski uboczne czyli incydentalne, zapisanie się na fałsz (art. 60), interwencja trzeciego (art. 62), powrócenie do sprawy i ustanowienie nowego obrońcy (art. 63), nieprzyznanie (art. 67), — wszystko mniej więcéj jak w postępowaniu cywilnem. Po ukończeniu instrukcji, referent winien był zawiadomić o tem prezydującego i zdać raport komisji, która uznawała czy instrukcję można już uważać za dostateczną (art. 47); poczem referent przedstawiał swoją opinję, która była w zwykły sposób dyskutowaną, po zakończeniu zaś dyskusji i wziętéj konkluzji, układał stosownie do niéj raport do Rady stanu (art. 48). Rada Stanu, wysłuchawszy raportu komisji podań i instrukcij, stanowiła w komplecie 7 członków prostą większością głosów i decyzję swoją podawała do zatwierdzenia królewskiego (art. 70), która wcześniéj nie mogła być exekwowaną, dopóki mecenasowi strony nie była komunikowaną (art. 72). Decyzja zapadła zaocznie mogła być zmienioną w drodze opozycji, co jednak nie zawieszało jéj wykonania (art. 73); opozycję zaś można było założyć w przeciągu 3 miesięcy (art. 74). Decyzje znów oczne mogły być zniesione przez odwołanie się od nich, ale tylko w dwóch wypadkach: kiedy zapadły na mocy fałszywych dokumentów, i kiedy strona przegrała z powodu niedostarczenia dokumentu, który strona przeciwna zataiła, (art. 78). Przeciwko decyzjom ocznym można było założyć także opozycję trzeciego (art. 83).

Tak było uorganizowane sądownictwo administracijne w epoce księstwa Warszawskiego, takie przedmioty stanowiły tak zwany spór administracijny, który jak to widzieliśmy, dosyć ciasne miał zakreślone granice. Powyższe zaś przedstawienie, zdaje się dostatecznie powinnoby nas przekonać, iż prawodawstwo u nas pod tym względem opierało się na francuskiem; z tego też powodu nie widzę potrzeby dłużéj zastanawiać się nad ujemnemi stronami tak w jego pojęciu jak i w organizacji sądownictwa administracijnego; wszy-

stko bowiem cośmy powiedzieli o sądownictwie i sporach administracijnych we Francji, i tu może być zastosowane. Na tych jednak podstawach kształciło się prawodawstwo późniejsze, tego przedmiotu dotyczące.

Wkrótce nastąpiły pewne zmiany. Z utworzeniem w 1815 roku Królestwa Polskiego, z nadaniem mu nowéj formy bytu, z odmianą porządku administracijnego, powstała także potrzeba wydania przepisów urządzających sądownictwo i spory administracijne. Żadnéj jednak wzmianki nie spotykamy o tym przedmiocie ani w ustawie z 1815 r., ani w statucie organicznym dla Rady Stanu z 19 Listopada (1 Grudnia) 1815 r., któryby przecież powinien był coś o tém wyrzec, ani w organizacji komisij wojewódzkich (zawartéj w postanowieniu Namiestnika z 3 lutego 1816 r.), które mniéj więcéj objęły władzę po prefektach i Radach prefektury. Dopiero w postanowieniu Namiestnika z 20 lutego 1816 r. znajdujemy pierwsze urządzenia odnoszące się do sporów administracijnych. Postanowienie to stanowi, iż sądzenie podobnych sporów należy do atrybucji komisij wojewódzkich i Rady Stanu; dopóki jednak Rada nie załatwi się z pilniejszemi interesami, dopóty obowiązki jéj pod tym względem miała pełnić tymczasowo utworzona delegacja administracijna, któréj organizację, postępowanie jakiego się miała trzymać, tudzież przedmioty kompetencji, postanowienie to szczegółowo opisało ([1]). Delegacja rozstrzygała mocą ostatniéj instancji; decyzje jéj były prawdziwemi wyrokami, gdyż nie potrzebowały żadnego potwierdzenia (art. 5 post. N. z 20 lutego 1816 r.). W art. 6 tegoż post. są wyliczone przedmioty, które rospoznaniu jéj ulegały, to jest: spory o allewiacje w podatkach, z powodu dzierżawy dóbr narodowych i z kontraktów lub umów które były zawarte przez władze administracijne z prywatnymi. Nie widzimy więc tu wielu nader ważnych przedmiotów, jak spory o spławy, mosty i t. p. wyliczonych w postanowieniu z 1809 r.; ale niedokładność tę, zbyt wyraźnie czuć się dającą, uzupełniło postanowienie Namiestnika z 23 listopada 1816 r. w którem wyraźnie powiedziano, iż delegacja administracijna winna rozstrzygać jak Rada Stanu, i we wszystkich innych kwestjach, które dawniéj ulegały jéj rospoznaniu w apelacji od wyroków Rad prefekturalnych. Tym sposobem granice sporu administracijnego zostały tak samo jak poprzednio zakreślone. Następnie, skoro delegacja administracijna została zniesiona przez postanowienie Namiestnika z 26 listopada 1822 r. ([2]), sądzenie wszystkich sporów administracijnych powrócone zostało Radzie Stanu, która je rozstrzygała podług postępowania przepisanego dekretem 10 września 1810 r. Tak więc magistra-

([1]) D. P. Kr. P. T. I. str. 184.
([2]) „ „ VII, str. 444.

tura sądząca spory administrycijne w drugiéj instancji miała przepisaną szczegółowo swoją organizację, kompetencję i sposób postępowania. Co do władz pierwszéj instancji, te urządzone zostały poprzednio przez dekret z 30 marca (11 kwietnia) 1817 r. ([1]), wprawdzie podług brzmienia dekretu tymczasowo tylko, urządzenie to jednak utrzymało się i póżniéj. Podług tego więc, oddano tymczasowo atrybucje Rad prefektury komisjom wojewódzkim, które sądziły spory administracijne w komplecie 3 członków komisji i asesora prawnego, do którego miało należeć tylko referowanie sprawy. Ponieważ zaś taki skład sądu administracijnego nie tworzył magistratury oddzielnéj i do pewnego stopnia przynajmniéj niezawisłéj, jak Rady prefektury, dlatego członek zawiadujący wydziałem do którego się sprawa odnosiła nie mógł zasiadać w komplecie sądzącym. Pod tym więc względem komisje wojewódzkie stały niżéj od Rad prefektury poprzednio istniejących. Władze te sądziły ostatecznie, nie tak jak przedtem do wysokości 1000 złp., ale tylko do 50 złp. (art. 1 dekr.) Kompetencja ich zresztą, pod względem materij do nich należących, uległa pewnéj zmianie, wyłączono bowiem niektóre przedmioty i oddano je sądownictwu zwykłemu (art. 6). Do tych zaliczyć należy wszelki spór między władzą lub instytutem publicznym z jednéj, a osobą prywatną z drugiéj strony, o prawo co do własności, *de jure*, to jest o dziedzictwo dóbr nieruchomych, o granice, o prawa hipoteczne, o prawo do służebności, o należności kapitałów lub jakichkolwiek wieczystych funduszów, o ważność tranzakcij, testamentów lub innych aktów dowodzących prawa własności, które to przedmioty pod żadnym pozorem, podług brzmienia tegoż dekretu, sądownictwu zwykłemu nie mogą być odjęte.

W następnych czasach sądownictwo i spory administracijne bardzo nieznacznym uległy zmianom. Statut organiczny z 1832 r. nie zawiera w sobie żadnych przepisów odnoszących się do tego przedmiotu; pierwsze dopiero rosporządzenia, względem niego, spotykamy w postanowieniu Rady Administracijnéj z 8 (20) lutego 1835 r. ([2]), które za władze kompetentne do sądzenia sporów administracijnych naznacza komisje wojewódzkie i Radę Stanu, których tak organizacja jak i postępowanie zostały na tych samych, co i przed 1830 rokiem, zasadach oparte. W następstwie zaszły tylko mniéj istotne zmiany. Tak przez ukaz z 23 lutego (7 Marca) 1837 roku ([3]), komisje wojewódzkie przemianowano na gubernie, które jednak zatrzymały wszystkie poprzednie atrybucje, a więc i sądzenia sporów administracijnych; zmiana do-

---

([1]) D P. Kr. P. t. III, str. 176.
([2]) „ „ XVI, str. 312.
([3]) „ „ XX str. 813.

tyczyła tylko nazwy. Ukazem z 26 Marca 1842 r. (1), zniesiono Radę Stanu i sądzenie sporów administracijnych w 2-éj instancji oddano ogólnemu zebraniu IX i X departamentów Rządzącego Senatu (art. 84 t. u), który pod tym względem miał się trzymać przepisów obowiązujących Radę Stanu (art. 90). Do przygotowywania spraw, zamiast komisji podań i instrukcij, ustanowioną została przy nim komisja z referentów, pod prezydencją jednego z senatorów (art. 86). Z przywróceniem znów w 1861 r. Rady Stanu, i spory administracijne zostały jéj oddane. Podług organizacji jéj z 24 maja (5 czerwca) 1861 r. (2), każdy spór administracijny winien być wnoszony naprzód do wydziału spornego, złożonego z przewodniczącego i nie mniej jak dwóch członków (art. 7), oprócz tego z referendarza i wice referendarza (art. 9). Do niego należało prowadzenie piśmiennéj instrukcji i przygotowanie sprawy, poczem spór wnoszony był na posiedzenie Rady Stanu w składzie sądzącym pod rozpoznanie. Skład sądzący był złożony z połączonych trzech wydziałów: prawodawczego, spornego i skarbowo-administracijnego (art. 11); do kompletu wymaganą była obecność przynajmniéj 7 członków.

Co do kompetencji, to sądownictwo administracijne w tym perjodzie uległo zmianom przez postanowienie Rady Administracijnéj z 22 lipca (3 sierpnia) 1847 r. (3), w skutek którego wyłączono z pod jego rospoznawania wszelkie spory, powstające z kontraktów o dostawy lub tym podobne, między prywatnymi i władzami wojskowemi.

Ważniejsze zmiany zaprowadzono w najnowszych czasach przez ustawę o zarządzie gubernialnym z 19 (31) grudnia 1866 r. (4) i ukaz z 10 marca 1867 r. (5).

Podług tego Rząd gubernialny sądzi spory administracijne w 1-éj instancji w dwóch składach, a mianowicie, albo pod prezydencją gubernatora, — a wtedy złożony jest z wicegubernatora i 4 radców wydziałów: administracijnego, wojskowo-policijnego, skarbowego i prawnego, albo pod prezydencją wicegubernatora z 4-ch radców. W każdym razie insze są jego atrybucje (art. 30 Ustawy). W wypadkach kiedy Rząd gubernialny działa jako sąd administracijny, na posiedzeniu jego nie jest obecny ten radca do którego wy-

---

(1) D. P. Kr. P. t. XXIX str. 375.
(2) „ „ LVIII.
(3) „ „ XXXIX str. 309.
(4) Dziennik Warsz. Nr. 11 i nast. 1867 r.
(5) „ „ Nr. 72.

działu należy rospoznawany przedmiot; obowiązek zaś przedstawiającego wkłada się na radcę wydziału prawnego (art. 33). Rospoznaniu i decyzji rządu gubernialnego w pierwszym składzie, to jest pod prezydencją gubernatora, podlegają wszelkie przedmioty sporu administracijnego między prywatnymi i skarbem toczonego (art. 34), — a więc ogół przedmiotów spornych poprzednio przez też władze decydowanych. Pod prezydencją znów wicegubernatora, Rząd gubernialny sądzi niektóre szczególne przedmioty wyliczone w art. 35. Tu powinno należeć, decydowanie w pierwszéj instancji sporów o zatopienie łąk i młynów; rozstrzyganie sporów majątkowych wynikłych w urzędzie starszych kupieckich i cechów rzemieślniczych, sporów wynikłych z propinacji na gruntach włościańskich, skarg zanoszonych na fałszywość miar i wag, tudzież niestosowanie się do tax; decydowanie ostateczne do wysokości 150 rubli, a wyżéj z prawem odwołania się, spraw o naruszenie przepisów leśnych i innych skarbowych, z wyjątkiem akcyznych; w końcu rozstrzyganie kwestij względem aresztowania i uwalniania z aresztu osób podlegających karze za naruszenie ustaw zarządu skarbowego.

Co do postępowania przed temi władzami, to ma się odbywać podług istniejących przepisów (art. 43). Ponieważ jednak nie istnieje żaden przepis pozytywny, orzekający co do sposobu postępowania przed rządami gubernialnemi, jako sądami administracijnemi pierwszéj instancji, rozumieć pod tem należy te zasady, które praktyka ustaliła, zachowując o ile możności formy procedury cywilnéj. Jednak sposób ten postępowania nie jest przyjęty w praktyce w zupełności i nie bywa stosowany do wszystkich spraw, które prawodawca nazwał sporami administracijnemi. Formy te zachowują się tylko względem sporów sądzonych w składzie Rządu gubernialnego pod prezydencją gubernatora, a więc względem tych które na zasadzie dawniejszych postanowień za spory administracijne uważać należy, oprócz sporów o allewiacje w podatkach. Wszystkie inne, wyliczone w art. 35 ustawy o zarządzie gubernialnym, a także spory o allewiacje, przygotowywane są sposobem biurowym i decydowane na posiedzeniu kolegjalném zwykłém Rządu gubernialnego, bez zachowywania formalności procedurą przepisanych. W sądzeniu jednych i decydowaniu drugich i ta jeszcze zachodzi różnica, iż pierwsze rozstrzygane są na posiedzeniu jawném Rządu gubernialnego, ukonstytuowanego jako sąd administracijny, drugie zaś decydują się przy drzwiach zamkniętych.

Co do drugiéj instancji sądzącéj też spory, to i względem niéj także zaszły w ostatnich czasach bardzo ważne zmiany. W skutek bowiem ukazu z 10 marca 1867 r., postanowiono Radę Stanu, dotychczas rozstrzygającą spory administracijne z apelacji, znieść zaraz. Art. 48 ustawy o zarządzie gubernialnym powiada: „Ponieważ prawomocne postanowienie Rządu gubernial-

nego, z wyjątkiem przedmiotów wyliczonych w art. 49 i 50, przez nikogo zmienione ani uchylone być nie może, tylko przez Cesarza i rządzący Senat, przeto w sprawach sądu administracijnego i na takie prawomocne postanowienia Rządu gubernialnego przez które osoby prywatne mniemają się być pokrzywdzonemi, podawać należy zażalenia do 1-go Departamentu Rządzącego Senatu". Ale przez to wskazaną została dopiero magistratura, mająca stanowić drugą instancję dla sporów administracijnych, nie został zaś jeszcze oznaczony sposób postępowania w tych wypadkach,— czego należy się spodziewać od przyszłych rosporządzeń, mających rozwinąć wyżéj wspomnione ukazy.

Podług ogólnie przyjętego u nas zapatrywania, te tylko sprawy nazywane bywają sporami administracijnemi właściwemi, które rozstrzygane są przez Rządy gubernjalne w 1-éj instancji. Nie idzie jednak za tem, aby nie było i innych władz, posiadających do pewnego stopnia władzę sądzenia względem niektórych przedmiotów. Tak więc, podług postanowienia z 24 sierpnia 1824 r. ([1]), oddano rozstrzyganie w sprawach kontrabandowych i innych przewinieniach na szkodę skarbu publicznego, jeżeli wartość ich nie przenosiła 100 złp. ostatecznie w drodze łaski Komisji Rządowéj Przychodów i Skarbu; jeżeli zaś wartość przedmiotu była wyższa, wtedy rekurs od wyroków sądów administracijnych niższéj instancji, któremi wówczas były komisje wojewódzkie a następnie Rządy gubernjalne, szedł w zwykłéj drodze sądowo-administracijnéj do tejże komisji. Zarząd finansów utrzymany na miejscu komisji, po części prawo to sądzenia kontrawencij leśnych i innych nad wartość 150 rs. i teraz jeszcze zachował. Następnie Izba Obrachunkowa od czasu ustanowienia jéj przez dekret z 14 grudnia 1808, stanowiła ostatecznie co do rachunków osób, które obowiązane były do odpowiedzialności za szafunek grosza publicznego, i oznaczała wysokość pretensji do nich ze strony skarbu jeżeli się okazały dłużnemi; wydawała wyroki z klauzulą exekucijną. Prawo to jéj rozwinięte zostało przez dekret z 3 (15) Października 1816 i następnie ukaz 9 (21) sierpnia 1821 r. Wyrokowały także w sprawach administracijnych niekiedy czasowe komisje ustanowione dla obrachowania pretensij osób prywatnych do rządu.

Nie zdaje mi się jednak aby słusznem było zapatrywanie, według którego pewne tylko oznaczone wypadki w których władze administracijne toczą spór z osobami prywatnemi, stanowią spór administracijny. Często zdarza się, iż osoby te nie chcą wykonać rosporządzeń władz wykonawczych, iż zaprzeczają im prawa do przedsięwzięcia jakiejś czynności; we wszystkich więc podobnych

([1]) D. P. Kr. P. t. IX. str. 49.

wypadkach zachodzi także prawdziwy spór prywatnych z administracją; ale w skutek tego nie posiadają oni gwarancji swych praw, jak tylko w jéj dobréj woli, wszystkie bowiem podobne spory decydowane są dyskrecjonalnie, bez zachowania form, przepisanych dla niektórych tylko, nader nielicznych wyjątków. I prawodawstwo więc u nas obowiązujące, tak jak francuskie i niemieckie, pod nazwą sporu administracijnego nie rozumie każdéj kolizji która powstać może w skutek działania władz wykonawczych, naruszających prawa lub interesa osób prywatnych, — lecz tylko niektóre z tych wypadków, zwłaszcza odnoszące się do stosunków skarbowych, które po szczególe są wymienione. Nie podaje ono także zasad, z którychby się jasno okazywało, dla czego wyjątek ten zrobiono dla jednych sporów, nie uczyniono dla drugich. I tu więc widać potrzebę znalezienia innych podstaw sporu administracijnego, lepszego ugruntowania zasad, na którychby je słusznie oprzeć można było.

IX.

Z dotychczasowego przedstawienia, jako rezultat, należy wyprowadzić następne wnioski. W Anglji nieznana jest nazwa sporu administracijnego, ale każda kolizja między osobami prywatnemi i władzami wykonawczemi, każdy spór między niemi, załatwiane są przed sądami, drogą zwykłego przed niemi postępowania. Inaczéj jest we Francji, i w ogóle w państwach kontynentalnych. We wszystkich tych krajach władze administracijne posiadają w obszernym zakresie prawo rozstrzygania sporów, powstających z rozmaitych powodów, między niemi i osobami prywatnemi; prawo to zaś wykonywają w dwojaki sposób: naprzód działając dyskrecjonalnie, decydują w większéj bezwątpienia ilości wypadków, nie będąc związane przytém żadnemi szczególnemi formami postępowania; powtóre występując jako władze sądowo-administracijne, w mniejszéj ilości sporów, nazwanych właściwemi sporami administracijnemi, *le contentieux*, *Verwaltungsstreitigkeiten*, —przyczém obowiązane są zachować przepisane formy proceduralne. Poprzednio już, zdaje, się wykazaliśmy dostatecznie brak stałych, charakterystycznych cech, podług których możnaby na pewno odróżnić spory administracijne w ścisłém znaczeniu, tak od sporów rozstrzyganych przez sądy zwykłe, jako też od sporów decydowanych dyskrecjonalnie, — przyczém wyprowadziliśmy wniosek, iż niepodobieństwem jest wystawić między niemi różnicę materjalną, przedmiotową; że prawodawstwa pozytywne i teorja, chcąc dojść po téj drodze do celu muszą je wyliczać po szczególe. Postępując zaś tak, odejmują sądownictwu zwykłemu wiele wypadków, w których ono zdawało się być jedynie powołane do wyrokowania. Jakie zamieszanie podobny stan rzeczy spowodował, tak

w nauce jak i w prawodawstwach, każdy łatwo to sam może ocenić, i dlatego nie widzę potrzeby obszerniejszego nad tém zastanowienia się; na to tylko zwrócić mi należy uwagę, iż stan ten doprowadził do zbytecznéj przewagi władzy wykonawczéj, do ścieśnienia, nie zabespieczając dostatecznie praw i interesów pojedynczych obywateli, iż w skutek tego powstaje konieczna potrzeba wyszukania zasad, któreby nam całą kwestję dostatecznie mogły wyjaśnić i przywrócić harmonję, zniszczoną przez powyższe okoliczności, — harmonję, niezbędną jednak w życiu państwowém. Przystępując do rozwiązania tego zadania, naprzód zastanowić się nam wypadnie, co w ogóle potrzeba uważać za spór administracijny? Następnie czy władza wykonawcza może posiadać prawo rozstrzygania pewnych sporów i w jakich granicach? na czém opiera się różnica między sporami decydowanemi przez władze administracijne lub sądowe? jakie w obu razach zachować należy postęwanie?

Na pierwsze pytanie, zdaje się, bardzo łatwo odpowiedzieć. Nie ma bowiem żadnéj przyczyny nie nazywania sporem administracijnym wszystkich wypadków, w których władze administracijne stoją w przeciwieństwie z prawami lub interesami osób prywatnych; nie ma powodu do wyłączania z nich pewnéj grupy. Dlatego téż nie uznajemy za słuszny podziału wystawianego przez teorję francuską, między *pouvoir gracieux* i *contentieux*, i twierdzenia, że tam tylko może powstać spór administracijny, gdzie władza wykonawcza objawia się w drugim charakterze. Jakże więc nazwać wypadek, gdzie osoba prywatna występuje przeciwko organom administracijnym, działającym *gracieusement*, z twierdzeniem, iż nie mają prawa wykonania pewnéj czynności? Będzie tu zaprzeczenie ich prawa, będzie tu spór, który należy przewidzieć i przedsięwziąć takie środki, aby nie cierpiała na tém ani władza wykonawcza, działająca w imieniu dobra ogólnego, państwa, spółeczeństwa, ani osoba prywatna, broniąca swoich praw lub indiwidualnych korzyści. Każdy więc spór, w którym jedną ze stron jest administracja, jest sporem z administracją, administracijnym. Pomimo to jednak, pomimo tak obszernie zakreślone pojęcie sporu administracijnego, nie należy sądzić, aby wszystkie podobne spory sądzić miała sama administracja, sama władza wykonawcza przez swe organy; jeżeli bowiem wystawimy słuszne zasady co do władz mających prawo rozstrzygać te spory, przekonamy się, iż kompetencja jéj znacznie uszczuploną zostanie. Ale chcąc ustanowić te zasady, trzeba się zastanowić cokolwiek obszerniéj nad władzą państwową w ogóle, a w szczególności nad tém, co nazywamy władzą wykonawczą.

Za punkt wyjścia do dalszego wywodu uważamy jedność władzy państwowéj. Cokolwiek powiedziano dotychczas o podziale téj władzy, nie zasługuje w żaden sposób na nasze uznanie. Nie tu wprawdzie jest miejsce

dowodzić téj jedności i zbijać teorje wystawiane o podziale władzy państwowéj; - wymagałoby to zbyt obszernych wywodów, i odprowadziłoby nas za daleko od rozbieranego przedmiotu; mimochodem tylko zwrócę uwagę na to, iż podział, taki jak go dotychczas wystawiano, niepodobnym jest do przeprowadzenia,—iż nawet w Anglji, skąd Montesquieu brał wzór do swojéj teorji, nie istnieje, jak o tém nawet z tego cośmy powyżéj powiedzieli można się było przekonać,— iż gdyby był przeprowadzony konsekwentnie w jakiem państwie, zagroziłby mu upadkiem. Istnienie w jedném państwie kilku władz, zupełnie niepodległych i od siebie niezależnych, musiałoby doprowadzić do ciągłych między niemi kolizij, do walk z najzgubniejszemi dla niego następstwami; istnienie ich jest wprost przeciwne pojęciu o państwie jako jednym jednolitym organizmie. Władza państwowa jest rdzeniem państwa, jest jego pierwiastkiem życia; z jéj powstaniem i wzmacnianiem się i ono powstaje i nabiera siły, z podziałem i upadkiem, musi także podzielić się i upaść. Ta więc okoliczność stoi stanowczo na przeszkodzie do budowania jakichkolwiek teorij, co do sporów administracijnych, na podziale władzy państwowéj.

Pomimo jednak, iż władza państwowa jest jedna i niepodzielna, ma ona spełniać różne zadania, ma przejawiać się w różnych kierunkach. Pierwszą jéj czynnością jest stanowienie praw. Jak należy się zapatrywać na tę funkcję? co pod tém rozumieć wypada? Władza państwowa, w któréj mieści się wola zbiorowa państwa, nie może działać bez żadnych form prawnych, musi sama sobie nakreślić pewne przepisy, podług których ma postępować, i w sposób przez prawo oznaczony urzeczywistniać cele państwowe. Stanowiąc więc prawa, władza państwowa urządza nietylko byt prawny całego państwa i spółeczeństwa, tudzież pojedynczych jego części; ale zwraca się także, że tak powiem, sama do siebie, i naznacza dla siebie saméj normy postępowania, które w działaniu swém zachowywać jest obowiązana, skoro już raz postanowione zostały. Władza państwowa jednak nietylko ma zdolność określania sposobu w jaki ma się objawiać w świecie zewnętrznym, nie na tém kończy się jéj powołanie. Równie ważną czynnością jéj, funkcją, jest spełnianie faktyczne zadań państwowych, przejawianie się ciągłe na zewnątrz—działanie. To działanie stanowi rzeczywiste, czynne życie państwa. Dwa te objawy władzy państwowéj,—stanowienie praw i spełnianie czynne zadań państwowych, uważano za dwie zupełnie odrębne i różne rzeczy, i nazywano je władzami prawodawczą i wykonawczą,—jakkolwiek są one tylko różnemi funkcjami jednéj i téj saméj władzy państwowéj, przejawiającéj się w różnych kierunkach. Ustanowiwszy tak, iż to co zwykle nazywają władzą prawodawczą i wykonawczą, nie są dwie rzeczy zasadniczo od siebie różne, że owszem jestto ta sama władza państwowa, tylko w innéj, że się tak wyrażę,

postaci,—nie obawiając się już z tego powodu możliwego nieporozumienia, i my tak samo w dalszym ciągu—dla krótkości i utartego terminu—nazywać te dwie funkcje będziemy władzą *prawodawczą* i *wykonawczą*.

W jakim więc stosunku pozostają do siebie te dwie władze? Większość teoretyków, zwłaszcza francuskich, w zapatrywaniu się na nie, była zdania iż władza wykonawcza, *pouvoir exécutif*, ma tylko wykonywać to co druga, to jest prawodawcza, postanowiła. Ci, którzy wystawiali teorję podziału władzy, jak Rousseau, Montesquieu i i inni, twierdzili, że tak jak do każdego działania potrzebne są dwa czynniki, wola i siła, *la volonté et la force*, tak samo i w państwie widzimy je oddzielone: *celle-ci sous le nom de puissance législative*, *l'autre sous le nom de puissance exécutive*. Zadaniem więc ostatniéj miało być tylko wykonywanie praw istniejących: nic nie mogła przedsięwziąć samodzielnie, z własnego, że się tak wyrażę, prawa. Takie jednak pojmowanie tego co nazywamy władzą wykonawczą, takie zawarcie jéj w ciasnych granicach, zdaje mi się, było zupełnie mylném. Nie ulega wątpliwości, że *prawo* w ścisłém znaczeniu tego wyrazu, wypływ władzy prawodawczéj, jest najwyższym objawem woli państwa; dlatego téż tam gdzie istnieje władza wykonawcza, nie może wbrew jego przepisom postępować,—musi je zachowywać, musi ograniczyć się na prostém bezwarunkowém wykonaniu. Ale żadne prawo, chociażby najbardziéj szczegółowe, nie jest zdolne przewidzieć wszystkich wypadków, w których objawia się rozmaitość życia państwowego, ciągle zmieniającego się, bezustannie wytwarzającego nowe potrzeby, wymagające zaspokojenia. Żadne prawodawstwo nie może sobie nawet zakładać urządzenia wszystkiego *à priori;* w skutek zaś tego, widzimy masę rzeczy, przedmiotów, okoliczności, w których władza wykonawcza nie ma w prawie przewodnika, naznaczającego jéj sposób postępowania. A jednak we wszystkich tych wypadkach wola państwa musi się objawić, musi zastąpić brak pozytywnego przepisu, musi sama z siebie, z natury swéj i przeznaczenia, zaczerpnąć zasady postępowania. Dzieje się to zaś w ten sposób iż władza wykonawcza, tam gdzie nie ma prawa, któreby jéj powiadało jak postąpić należy w danym konkretnym wypadku, musi działać samodzielnie, musi wydawać sama dla siebie *rosporządzenia*, w których przepisuje sobie sposób postępowania. Podług tego więc, władza ta nie będzie tylko, że użyję tego wyrażenia, mandatarjuszem prawodawczéj, lecz działalnością państwa w najwyższém i najobszerniejszém tego słowa znaczeniu. Przeznaczeniem jéj będzie urzeczywistnienie zadania państwowego w świecie zewnętrznym, znajdowanie się i bezpośrednie działanie, wszędzie gdzie interes państwa tego wymaga, tam nawet gdzie pozytywne prawo nie sięga. Nie można więc w żaden sposób mówić o mechanicznéj zależności jéj od władzy prawodawczéj, bo musi być, tak jak

i prawodawstwo, przeniknioną wymaganiami i celami państwowemi,—często nawet w wyższym stopniu, ponieważ realizować ma ideę państwa, stosownie do czasowych i miejscowych potrzeb i stosunków,—musi w razie potrzeby, gdzie pozytywny przepis prawa nie istnieje, zastąpić go i brak ten dopełnić.

Nie można więc także mówić o podrzędności i poddaniu zupełném władzy wykonawczéj pod prawodawczą, gdyż prawodawstwo jest tylko jedną, pojedynczą formą, w któréj przejawia się działalność państwa i władzy państwowéj, która sama sobie musi w innych wypadkach radzić (1). Owszem władza ta, przedstawiana przez rząd, to jest panującego i cały organizm władz administracijnych, musi używać, do pewnego stopnia, przez prawo określonéj samodzielności. Głównym objawem téj samodzielności władzy wykonawczéj jest prawo wydawania *reskryptów*, *dekretów*, *postanowień*, które obejmiemy pod jedną nazwą *rosporządzeń* administracijnych. Ale jasną jest rzeczą, iż jeżeli ma prawo wydawania rosporządzeń w wypadkach nieprzewidzianych i nie urządzonych przez władzę prawodawczą, musi także posiadać prawo decydowania sporów przy ich wykonywaniu powstających.

Na czém się to prawo opiera? Jeżeli przyznaliśmy władzy wykonawczéj prawo wydawania rosporządzeń i urządzania przez nie stosunków państwowych, w wypadkach, w których władza prawodawcza zaniedbała tego uczynić, gdzie zachowała milczenie,—to nie należy rozumieć, aby tylko najwyższe organy, albo przedstawiciel władzy wykonawczéj, to jest panujący, znajdował się w wyłącznem posiadaniu tego prawa. Tak samo w zasadzie należy je przyznać i niższym organom administracijnym, nawet najniższym, byle tylko nie były pod tym względem związane przez rosporządzenia wyższych. Za nic innego wreszcie, jak tylko za *rosporządzenie*, uważać należy każdą decyzję, czyn, roskaz lub zakaz, organów zostających w bezpośredniéj styczności z osobami prywatnemi. Jeżeli więc osoby prywatne przez postępowanie organów administracijnych czują się pokrzywdzonemi, to jasną jest rzeczą, iż nie zawsze mogą odwołać się do textu pozytywnego prawa w obronie swojéj, bo takie prawo może nie istnieć, ani do instytucij o tém wyrokujących.

(1) Niezależności téj władzy wykonawczéj nie przyznaje większość autorów, zwłaszcza francuskich; wielu z nich nie może sobie również zdać jasno sprawy z stosunku jéj do prawodawczéj, raz zapatrując się na nią jak na wykonawczynię tylko tego co druga, to jest prawodawcza postanowiła, drugi raz widząc w niéj coś więcéj. Na potrzebę jednak ścisłego odróżnienia i dokładności w pojęciu władzy wykonawczéj, zwróciłem już uwagę, przytaczając zapatrywanie się pod tym względem Laferrière'a—bez tego bowiem nie zrozumiemy ani jéj prawa wydawania rosporządzeń, ani prawa sądzenia sporów z ich powodu powstających.

W tym przeto wypadku nie pozostaje im nic innego, jak zwrócić się do organów wyższych, z przedstawieniem, iż czynności organów niższych, przynoszące im krzywdę, sprzeciwiają się rosporządzeniom, albo są niezgodne w ogóle z duchem, z dążeniami władzy wykonawczéj. O tém zaś stanowić może tylko władza wykonawcza, i na tém też opiera się jéj prawo sądzenia podobnych sporów,— nie zaś, jak twierdzono prawie ogólnie dotychczas, na podziale władz państwowych. Z samodzielności więc do pewnego stopnia urządzania stosunków państwowych w zastępstwie władzy prawodawczéj, z pochodzącego stąd prawa wydawania rosporządzeń, wyprowadzić należy prawo władzy wykonawczéj sądzenia pewnych sporów. Idzie nam obecnie o granice, w których to prawo słusznie winna wykonywać; ale chcąc dojść do tego celu, trzeba się zastanowić bliżéj nad różnicą między *prawem i rosporządzeniem*.

X.

Przystępując do tego, z góry powiedzieć nam wypada, iż niepodobieństwem jest wystawić materjalną, przedmiotową różnicę między tym objawem woli państwa, który nazywamy *prawem*, *loi*, *Gesetz*, a tym który nosi miano *rosporządzenia*, *décret*, *Verordnung*, lub jakiekolwiek inne.

Usiłowano wprawdzie w teorji znaleść pewne cechy charakterystyczne, odróżniające jedne od drugich przedmiotowo; ale usiłowania te nie doprowadziły do zamierzonego rezultatu, okazały tylko, iż jeżeli chcemy znaleść pewne różnice, możemy do tego dojść jedynie na podstawie formalnéj. Prawodawstwa pozytywne również nie wyrobiły sobie jasnego o tém pojęcia; a jednak jestto rzecz nadzwyczaj ważna,— zamieszanie bowiem pod tym względem, można powiedzieć, było jedną z głównych przyczyn fałszywego poglądu na spory administracijne; wystawienie zaś właściwéj różnicy da nam podstawę, na której kwestję tę rozwiążemy.

Niektórzy chcieli odróżnić przedmiotowo prawo i rosporządzenie, mówiąc, iż pierwsze winno mieć na celu urządzenie tego co jest istotne i konieczne w państwie, drugie—co nie jest istotném, co częstszym podlega zmianom ([1]). W skutek tego uważano za prawo wszystkie przepisy, określające ustawę zasadniczą i sądwnictwo cywilne; za rosporządzenia znów, te które się odnoszą do policji, finansów, wojskowości. Ale podział na takiéj podstawie możnaby wtedy uznać za słuszny, gdyby dała się wynaleść i naznaczyć granica

([1]) **Stahl. Rechtsphilosophie t. II str. 168.**

między istotném i konieczném z jednéj strony, nie istotném i nie konieczném z drugiéj; różnica jednak między temi pojęciami jest zbyt nie wyraźna, przejść nagłych od jednego do drugiego nie ma,—z powyżéj zaś przytoczonych przykładów moglibyśmy już przekonać się dostatecznie, że na podobnéj podstawie nie można dojść do żadnego rezultatu: czyż bowiem urządzenie wojskowości, finansów w państwie—tak głęboko dotyczących pomyślności ogółu i pojedynczych obywateli — nie jest również istotném i konieczném, jak i urządzenie stosunków opierających się na prawodawstwie cywilném?

Inni znów, jak np. M o h l (1), dzielą objawy woli państwowej na *Verfassungsgesetze, einfache Gesetze* i *Verordnungen*, podług znaczenia ich albo podług trwałości. Pierwsze zajmują się podstawami bytu państwa, drugie urządzają bardziéj pojedyncze szczegóły,—ostatnie wreszcie, wszystko jedno czy będą wydane grzez władzę państwową w całości, czy przez pojedynczy jéj organ, zawsze mają tylko na celu rozwinięcie przepisów prawnych wyższego gatunku, dotyczą tylko małéj wagi szczegółów.

Są wreszcie tacy, którzyby pod prawem chcieli rozumieć te przepisy, wydane przez władzę państwową, których celem jest urządzenie tylko stosunków prawnych w państwie, biorąc je w przeciwieństwie z religją, sztukami, przemysłem, nauką i t. d. Ale i te przedmioty również są ważne, również winny być przez prawo określone. Jeżeli zaś rosporządzeniom chciano wyłącznie powierzyć urządzenie tego co jest stosownem do celu, co jest rzeczą polityki,—to nie zdaje się, aby i prawa nie miały być obowiązane do pamiętania i uwzględniania stosowności do celu; owszem tém bardziéj od nich trzeba tego przymiotu wymagać, zwykle bowiem obrachowane są na dłuższe istnienie. Rosporządzenia znów mogą być, tak jak prawa, źródłem zobowiązań i stosunków prawnych; nie można więc ograniczyć ich tylko do stosowności do celu (2).

Wykazywanie zresztą bezowocności usiłowań przeprowadzenia różnicy między prawem i rosporządzeniem, na podstawie *materjalnéj*, nie obiecuje nam wielkich korzyści; wszelkie starania w tym kierunku okażą się bezskutecznemi, różnicy téj bowiem nie można znaleść ani w celu, ani w treści, ani w naturze lub wewnętrznéj wartości prawa; jedynym sposobem jest wystawienie różnicy *formalnéj*, mianowicie w formie powstania przepisu prawnego. Pod prawem w ścisłém znaczeniu, zdaniem naszém, rozumieć należy ten objaw woli państwowéj, tę normę prawną, które ustanowione zostały przez organ prawodawczy; pod rosporządzeniem znów—objaw woli państwowéj, utworzony je-

(1) **M o h l. Encyclopädie der Staatswissenschaften, str. 138.**
(2) **Porów. G e r s t n e r. Die Grundlehren der Staatsverwaltung, 1862, t. I, str. 148.**

dnostronnie przez organy władzy wykonawczéj, to jest przez przedstawiciela jéj, naczelnika państwa, panującego, lub władze od niego do tego upoważnione ([1]).

Do odróżnienia tego jednak, tak jasnego i łatwego prawodawstwa, pozytywne nie doszły; pod tym względem panuje w nich najzupełniejsze zamieszanie, a w skutek tego i niepodobieństwo wystawienia racjonalnego systematu sporów administracijnych.

Tak naprzykład we Francji zajdujemy wprawdzie w końcu XVIII-go wieku jasno wystawione pojęcia o prawie i rosporządzeniu,—podług bowiem art. 6 Déclaration des droits de l'homme: „La loi est l'expression de la volonté générale," które winno być postanowione przez organ prawodawczy; — w innym zaś art. (Chap. II sect. IV, art. 4) nadano panującemu prawo wydawania rosporządzeń; w następstwie jednak właściwy ten stosunek został zniszczony — raz na korzyść władzy prawodawczéj, jak w 1793, kiedy art. 53 konst. z tegoż roku powiedział: „Le Corps législatif propose les lois et rend les décrets"—drugi raz na korzyść władzy wykonawczéj, jak w 1795, kiedy mogła ona stanowić prawa z obejściem zwykłych formalności. Na tém fałszywém stanowisku zatrzymało się prawodawstwo francuskie, pomimo zmian z 1814 i 1830,—konstytucja bowiem z 1851 nie przeprowadziła tego podziału.

W Niemczech znów, w wielu krajach starano się odróżnić *Gesetz* i *Verordnung* materjalnie, to jest odnośnie do przedmiotów, które mogą być określone przez jedno lub drugie. Tak np. ustawa bawarska z 1818 tyt. VII, § 2 powiada, że stosunki odnoszące się do wolności obywateli i własności, muszą być urządzone przez prawo, to jest przez panującego, przy spółudziale stanów; wszystkie zaś inne przedmioty mogą być przepisane jednostronnie przez władzę wykonawczą i jéj rosporządzenia. Ustawa oldenburska wylicza aż 19 kategorij przedmiotów, które tylko przez prawa w ścisłém znaczeniu można urządzić. Ale wszelkie podobne usiłowania muszą pozostać bez skutku; jedyną bowiem różnicę między prawem i rosporządzeniem, można wystawić, jak już powiedzieliśmy wyżéj, formalną ([2]).

W Anglji władza wykonawcza w nader szczupłych granicach posiada prawo wydawania rosporządzeń; o wszystkiém zaś stanowi prawo.

([1]) Stein. Verwaltungslehre, str. 50. Gerstner—tamże, str. 145. Bluntschli. Allgemeine Staatsrecht, 1863, t. I, str. 537. Mohl, w Encyklopädie der Staatswissenschaften,—twierdzi, że taka różnica jest fałszywa; nie możemy się jednak z podobném zdaniem zgodzić.

([2]) Co do stanu prawodawstw europejskich, porównaj Stein'a Verwaltungslehre, str. 69 i nast.

Obadwa objawy woli państwowéj, prawo i rosporządzenie, wymagają zarówno od obywateli posłuszeństwa i zachowania,—prawo w każdym razie gdzie tylko istnieje, rosporządzenie wtedy, kiedy brak prawa, kiedy zastępuje go w urządzeniu stosunków państwowych. Nie można jednak pozostawić bez uwzględnienia wzajemnego stosunku tych dwóch objawów, z których pierwszy, jako wynik wszystkich organów woli państwowéj, wymaga bezwarunkowego wykonania i obserwowania;—rosporządzenie, jako tylko urządzające pewne stosunki w zakresie prawem dozwolonym, jako wypływ woli państwowéj, nie może nigdy dążyć do zmienienia lub zniesienia prawa, samo zaś przez nie w każdéj chwili może być zniesione,—nie może téż nigdy wymagać równie ogólnego uznania. Rosporządzenie, w ogóle powiedziawszy, może wtedy tylko wymagać posłuszeństwa i wykonania, kiedy nie sprzeciwia się żadnemu pozytywnemu prawu.

XI.

Wykazawszy w ten sposób zadanie władzy wykonawczéj, administracijnéj, tudzież samodzielność jéj, objawiającą się w wydawaniu rosporządzeń, okazałem, zdaje się, również potrzebę posiadania przez nią prawa sądzenia pewnych sporów z ogólnéj masy tych, które uznałem za stosowne nazwać administracijnemi,—rozumiejąc pod tą nazwą wszystkie spory w których administracja, władza wykonawcza, obraża przez swe działanie prawa i interesy osób prywatnych, wszystkie te które się toczą między prywatnymi i organami administracji, z powodu ich czynności. Przez ścisłe znów odróżnienie—jakkolwiek tylko na podstawie formalnéj,—prawa od rosporządzenia, zyskaliśmy możność wystawienia pewnéj granicy między sporami administracijnemi w ogóle, i przez to ustanowienia jasno kompetencji władz administracijnych pod względem sądzenia, czyli że jednėm słowem, na podstawie téj różnicy formalnéj, będziemy w stanie podzielić spory administracijne na takie, w których władze sądowe zwykłe winny mieć wyłącznie prawo rozstrzygania, i na takie, w których nietylko korzystném jest, ale i koniecznėm, aby władze administracijne decydowały. Stein, w którego ślady pod tym względem wstępujemy, rozwiązuje całą kwestję, którą się obecnie zajmujemy,—to jest wskazania granic kompetencji sądów zwykłych i władz administracijnych w sądzeniu sporów administracijnych—również na podstawie odróżnienia prawa od rosporządzenia, za pomocą tak nazwanych przez niego prawa skargi i prawa zażalenia—*Klagrecht* i *Beschwerderecht*. Zgadzając się z nim w zupełności co do punktów zasadniczych, różniąc się zaledwie w kwestjach bardziéj podrzędnych, uważamy za najstosowniejsze przedstawić po-

dług niego te prawa, mające nam wyjaśnić ostatecznie rozbierany przedmiot ([1]),— przyczém wskażemy zarazem główne zasady postępowania które w obudwóch wypadkach zachować należy.

I. Zacznijmy od prawa skargi. Skarga w ogóle może mieć miejsce wszędzie tam, gdzie jakieś prawo pozytywne służące osobie prywatnéj zostało naruszone przez czynność trzeciéj osoby, choćby nawet władzy wykonawczéj. Gdzie jednak prawo zostało zniesione lub zmienione przez władzę prawodawczą, przez ustanowienie nowego prawa, tam nawet w wypadku gdyby w skutek tego powstało faktyczne obrażenie praw pewnych osób, skarga nie może być wykonaną. W tym razie można się tylko starać o zmianę takiego prawa w drodze prawodawczéj, co w inny sposób zdziałanem być może.

Nie może także być mowy o skardze tam, gdzie władza wykonawcza, albo państwo w ogóle, występuje jak osoba prywatna, w stosunkach majątkowych do innych osób prywatnych. We wszystkich sporach powstających z kontraktów w tym charakterze zawartych, albo z innych podobnych zobowiązań, jedynie kompetentną władzą, mogącą słusznie rozstrzygać, są sądy zwykłe cywilne, a jedynym środkiem zabezpieczającym prawa osób prywatnych,—postępowanie cywilne. Nie ma żadnéj przyczyny, aby zaprowadzać pod tym względem jakiekolwiek zmiany.

Jasném jest jednak z drugiéj strony, iż jeżeli prawo osób prywatnych zostało naruszone przez rosporządzenie władzy administracijnéj,—za takie zaś uważać należy każdy jéj roskaz, zakaz, a nawet prosty czyn, jak to poprzednio staraliśmy się okazać, dający powód do sporu administracijnego,—w takim razie skarga zawsze mieć winna zastosowanie. Skarga ta wszakże różni się nieco od skargi zwykłéj cywilnéj; postępowanie, które pociąga za sobą, przedstawia także właściwe sobie cechy, odmienne od postępowania cywilnego,—tak iż Stein uważa za stosowne nazwać ją skargą administracijną, prawo zaś podniesienia jéj—prawem skargi administracijnéj *das administrative Klagrecht.*

Zobaczmy jakich warunków potrzeba, aby skarga ta istniała. Naprzód nie ulega wątpliwości, iż wtedy dopiero może być zastosowaną, kiedy przeprowadzona jest różnica między prawem i rosporządzeniem. Dopóki nie ma jasno wystawionéj téj różnicy, dopóki prawo i rosporządzenie są wypływami jednéj i téj saméj woli, jednego i tego samego organu,—dopóty wszystkie objawy woli państwowéj mają moc zarówno obowiązującą. W takim bowiem razie, choćby odróżniano je w nazwie,—tak prawo jak i rosporządzenie będzie prawem; to tylko które późniéj będzie wydane, będzie znosiło po-

---

[1] Stein. Verwaltungslehre, str. 113 i nast.

przednie, ale żadne z nich nie będzie mogło wpaść w kolizję z drugiém. Jeżeli téj różnicy nie wystawimy, żadna osoba prywatna nie będzie mogła podnieść skargi przeciw pewnemu czynowi lub rosporządzeniu władz administracijnych, wytoczyć sporu administracijnego, opierając się na tém, iż rosporządzenie to przeciwne jest jéj prawu.

Drugim koniecznym warunkiem możności skargi administracijnéj jest istnienie wyraźne pozytywnego przepisu prawa. Skarga administracijna nie może mieć zastosowania, gdzie tylko rosporządzenie urządza pewne stosunki. Poprzednio już ustanowiliśmy zasadę, iż jeżeli władza prawodawcza zaniedbała określić pewne stosunki przez prawo, tam władza wykonawcza najsłuszniéj może je urządzić przez rosporządzenie, które wówczas zastępować będzie zupełnie miejsce prawa i mieć taką samą moc obowiązującą. Rosporządzenie takie może bezwątpienia ścieśniać i ograniczać osoby prywatne w sferze ich działalności, ale nie narusza żadnego ich prawa pozytywnego. Z tego też wypływa, iż chcąc je zmienić lub znieść, prywatni nie mogą odwołać się do prawa, bo ono nie istnieje, nie mogą użyć skargi administracijnéj, bo nie ma także przeciwieństwa, kolizji między prawem i rosporządzeniem;— pozostaje im tylko, albo starać się w drodze przepisanéj o wydanie prawa znoszącego niedogodne lub niekorzystne dla nich rosporządzenie, albo też udać się do *zażalenia* w danym wypadku, nad czém w następstwie zastanawiać się będziemy.

Wreszcie, ostatnim warunkiem jest, aby prawo pojedynczéj osoby było rzeczywiście, faktycznie naruszone przez wydane rosporządzenie, albo w skutek dobrowolnego wykonania, albo przez exekucję przymusową władz administracijnych,—dopóki bowiem rosporządzenie nie jest wykonane, dopóki obrażenie konkretne nie istnieje, ale tylko niebespieczeństwo obrażenia w przyszłości, osoba prywatna nie ma zasady występować ze skargą; w celu zaś usunięcia takiego rosporządzenia, istnieją inne środki, o których tu nie miejsce mówić ([1]).

Przy takich dopiero warunkach, można występować ze skargą administracijną przeciw czynnościom władz wykonawczych; postępowanie zaś mające miejsce w skutek tego, odznaczać się będzie następnemi cechami, z których niektóre wyróżniają je od zwykłego postępowania cywilnego.

Tak więc: 1) Ponieważ sądy tylko są powołane do rozstrzygania co jest w danym razie prawem, wszystkie więc skargi, w których osoby prywatne w sporze z administracją będą utrzymywać, iż prawo ich pozytywne zostało

---

([1]) S t e i n, tamże, str. 116.

naruszone przez przeciwne prawu rosporządzenie władz wykonawczych, winny być rospoznawane i decydowane przez sądy. Żadna władza administracyjna nie może rościć sobie pretensji do wyrokowania w podobnego rodzaju sporach.

2) Podstawą skargi jest twierdzenie, iż naruszenie pewnego prawa osoby prywatnéj pochodzi z wykonania rosporządzenia, stosownie do jego treści, nie zaś z przekroczenia go; — w ostatnim razie skargi nie ma, lecz tylko pociągnięcie urzędnika, przekraczającego rosporządzenie i nadużywającego swéj władzy, do odpowiedzialności osobistéj. Skarga musi spoczywać na przeciwieństwie pewnego prawa z danem rosporządzeniem; a stąd wypływa, iż jeżeli skarżący nie przytacza na poparcie swego żądania pozytywnego textu prawa, winien być ze skargą oddalony,—wtedy bowiem twierdzenie jego jest niesłuszne;— a choćby nawet takie prawo istniało, to sąd nie ma obowiązku tytułu prawnego stronie wyszukiwać.

3) Sąd nie rospoznaje prawności rosporządzenia samego w sobie; w skutek tego żądanie w skardze nie może zmierzać do tego, aby sąd wyrzekł jego nieważność, aby uznał je za nieprawnie wydane. Jedynie sporną może tu być kwestja, czy czynność przedsięwzięta na mocy tego rosporządzenia obraziła w konkretnym wypadku prawo prywatnéj osoby. Sąd więc, stosownie do tego, w wyroku swoim uznaje nieprawność spełnionego działania, lub orzeka o odpowiedniém za poniesioną krzywdę wynagrodzeniu. Ale nawet po takim wyroku rosporządzenie nie traci swéj siły względem innych osób i może być przeciwko nim wykonane.

4) Potrzeby i natura administracji wymagają daléj, aby założenie skargi nie uwalniało skarżącego od wykonania tymczasowego czynności nakazanéj przez rosporządzenie, jak to ma miejsce w postępowaniu cywilném,—w przeciwnym bowiem razie, administracja byłaby niemożliwą, z tego powodu, że każdy niechętny, każdy dla kogo niedogodném byłoby pewne rosporządzenie, mógłby powstrzymać dowolnie jego wykonanie. Dobrowolne jednak w takim razie wykonanie nie może znów pozbawić osoby prywatnéj prawa do późniejszego regresu przed sądy i do żądania wynagrodzenia. Z tego samego względu—potrzeb administracji, należałoby wymagać aby postępowanie, w razie skargi administracyjnéj, odbywało się przed sądami podług form skróconych.

5) Ponieważ wyrok oznacza tylko, iż pojedyncze działanie władzy administracyjnéj, dokonane na mocy danego rosporządzenia, pozostaje w przeciwieństwie z pewném prawem, i dlatego jest nieważne,—nie ma przeto mocy obowiązującéj dla trzecich; władze mogą znów względem nich przedsię-

wziąć te same czynności, osoby zaś trzecie nie mają prawa powołać się na już wydany wyrok, lecz muszą wystąpić z nową skargą.

Trudniejszém jest do rozstrzygnięcia, czy od téj saméj osoby która otrzymała już raz, w skutek swéj skargi, przychylny wyrok, co do nieprawności działania władzy wykonawczéj, władze administracijne mogą powtórnie żądać wykonania uchylonego względem niéj rosporządzenia. Stein rozwiązuje tę kwestję twierdząco, mówiąc iż wyrok rozstrzyga niepewność rosporządzenia jako takiego, w jego istocie,— nie znosi go zupełnie, lecz uchyla tylko i znosi pojedyncze jego wykonanie ([1]). Ale zdanie to nie zdaje się nam być słuszném, sam już wyrok bowiem jest prawem między stronami, to jest administracją i obywatelem skarżącym, — przesądza ostatecznie między nimi przedmiot sporny. Zresztą zauważyć należy, iż taki stan,—w którymby osoba prywatna, po ukończeniu czasem długiego procesu, mogła być znowu zmuszoną do wykonania tego co uważała za nieprawne, przeciw czemu broniła się i uzyskała przychylny wyrok, — nie prowadziłby do żadnego pożądanego rezultatu. Takie rozwiązanie uczyniłoby całe prawo skargi zwodniczém i bezużytecznėm, gdyż każdy—obawiając się straty czasu, kosztów i trudów, po poniesieniu których, mógłby znowu być narażonym na takie same naruszenie swych praw, na nowy proces,—odrazu wolałby się zrzec swych pretensij i tym sposobem pozostawić najzupełniejszą swobodę działania władzom administracijnym.

Takie uwagi nastręczają się przy rozważaniu skargi administracijnéj, mogącéj powstać wtedy, kiedy w sporze osób prywatnych z administracją, osoby te mogą przywieść na poparcie swego twierdzenia text prawa, kiedy *prawo* ich zostało naruszone, a w skutek tego kiedy sądy tylko powołane będą do wydania wyroku. Zobaczmy obecnie co rozumieć należy pod prawem zażalenia.

II. Podstawą prawa z a ż a l e n i a jest następne pojęcie. Rosporządzenie, o ile się nie sprzeciwia prawu, zastępuje go i jest bez kwestji wolą państwa, mającą moc obowiązującą dla całego społeczeństwa i pojedynczych obywateli. Nie ulega także zaprzeczeniu, iż władza wykonawcza jest w prawie wolę swoją stosownie do potrzeby zmieniać i wydawać nowe rosporządzenia znoszące dawne, lub stanowić szczegółowe mogące być w przeciwieństwie z ogólnemi. Prawo takie należy do władzy prawodawczéj, nie można go téż odmówić i wykonawczéj. Władza wykonawcza, mając do czynienia ze stosunkami *in concreto*, nieskończonym zmianom ulegającemi mając przepro-

---

([1]) Stein, tamże str. 120.

wadzać w życie zadania państwowe,—przyczém musi ciągle uwzględniać rozmaite potrzeby miejscowe, czasowe, jedném słowem wszystkie okoliczności,— posiada nietylko prawo zmieniania swych rosporządzeń, ale nawet przyznawania za swoje, za zgodne z jéj wolą i zapatrywaniami, tych nawet czynności swoich organów, które zostały przedsiewzięte nie w myśl jakiegoś istniejącego rosporządzenia, lecz *proprio motu* przez też organy wykonawcze. Bez tego prawa władza wykonawcza nie mogłaby spełnić swego zadania, nie mogłaby zaprowadzić w swoich działaniach potrzebnej harmonji. Za zasadę więc jéj neleży uważać tę zdolność zmieniania rosporządzeń, zastosowywania ich do okoliczności,—jedném słowem wolność jéj, o ile przez prawo ograniczoną nie została, nakreślania sobie saméj sposobu postępowania. Ale stąd także potrzeba wyprowadzić zasadę dla prawa zażalenia, która na tém polega: iż żaden objaw woli władzy wykonawczéj, żadne rosporządzenie nie daje prywatnym osobom prawa wymagania od niéj, aby to rosporządzenie uznała za swoją rzeczywistą wolę,—po wydaniu bowiem rosporządzenia, władza wykonawcza mogła już uznać za stosowne zmienić swoje zapatrywanie, i czego innego wymagać. Jeżeli więc istnieje różnica między rosporządzeniem ogólném i szczególném, albo między szczególném i pojedynczą czynnością jakiego organu władzy wykonawczéj, osoba prywatna nie może mówić, iż z rosporządzenia ogólnego lub szczególnego zyskała prawo do takiego albo takiego stosunku prawnego, że organy téj władzy nie słusznie domagają się spełnienia pewnéj czynności, iż czyn ten jest przeciwny rosporządzeniu ogólnemu. W takim razie prywatna osoba, chcąc zbadać co jest rzeczywistą wolą władzy wykonawczéj, winna się uciec do sporu; ale sporu tego nie będą rozstrzygać sądy, nie można tu bowiem zastosować skargi administracijnéj, bo nie ma prawa na któremby się można było oprzéć. Wmieszanie się sądów byłoby w tym razie przeciwne naturze i potrzebom administracji, ponieważ sądy nie mogą przepisywać władzy wykonawczéj sposobu w jaki ma postępować, ani rosporządzeń jakie ma wydawać, ani wreszcie czynnosci jakie powinna przedsiębrać: ona tylko sama może ocenić *in concreto*, co uważa za rzeczywisty objaw swéj woli. Skoro więc prywatny czuje się być pokrzywdzonym przez organ administracijny, albo przez jakieś rosporządzenie, skoro sądzi iż czyn ten lub rosporządzenie jest przeciwne prawdziwéj woli władzy wykonawczéj, wtenczas winien się do niéj udać z *zażaleniem*, mającém na celu skłonienie jéj do uchylenia czynności organu, lub zniesienia rosporządzenia przeciwnego jéj zapatrywaniom, jéj woli.

Jakież więc są najogólniejsze zasady, podług których to prawo zażalenia ma być wykonane? Zasady te możnaby wskazać w następny sposób: Każda działalność władzy wykonawczéj, jéj organów, może w rozmaitym stosunku zostawać z jéj wolą. Zdarzyć się może, iż działalność ta prawdziwéj

woli nie wyraża z powodu złego jéj zrozumienia,— co ma miejsce, gdy rosporządzenie szczególne przeciwne jest ogólnemu. Może znów w innym przypadku zgadzać się z nią, ale wyradzać przytém stosunki, których albo władza wykonawcza wydająca rosporządzenie nie przewidywała, — albo z których większa krzywda wypływa dla pojedynczych, aniżeli korzyść dla ogółu, które mogłyby być z większém poszanowaniem interesów prywatnych wykonane. W obu tych wypadkach, to jest niewłaściwego postąpienia ze strony organów władzy wykonawczéj i nieuwzględnienia należytego i nie ocenienia interesów pojedynczych osób, ma miejsce zażalenie, które, jak to już okazaliśmy, nie może być przed sąd zaniesione. W obudwóch powyższych wypadkach, tylko władza wykonawcza może ocenić właściwość przedsięwziętych kroków i przyznać je lub nie za rzeczywisty wypływ swéj woli. Nawet w tym razie, gdy zażalenie uznane będzie za słuszne i tym sposobem przyznana sprzeczność między pojedynczą czynnością organów administracijnych i rosporządzeniem szczególném lub ogólném, albo wolą władzy wykonawczéj, gdzie może podniesioną zostanie kwestja wynagrodzenia,—wmieszanie się sądu musi być wyłączone. Jedynie bowiem władza wykonawcza może być kompetentnym sędzią, nietylko czy czyn lub rosporządzenie, przeciwko któremu wystąpiono z zażaleniem, odpowiada lub sprzeciwia się jéj woli, lecz także do jakiego stopnia, w jakiéj mierze ma to miejsce.

Z pojęcia o zażaleniu wyprowadzić należy następnie wniosek, iż przy rozbieraniu go i decydowaniu, nie może być mowy o jakimś prawnym tytule, na którymby się opierała osoba prywatna, i na który trzebaby zważać. Idzie tu nie o prawa, których się z rosporządzenia nie nabywa, lecz ściśle mówiąc, o interesy, o pogodzenie interesu i korzyści prywatnéj z dobrém ogółu. Władza rozstrzygająca bada nie prawa, lecz interesy szczególne i ogólne, i decyduje w miarę jak jedno lub drugie przeważa. Takie więc dycyzje mogą być w jednakowych nawet wypadkach zupełnie różne, stosownie do potrzeby i rozmaitych stosunków *in concreto* wydarzyć się mogących. Ale jasném jest także, iż decyzja taka nie uwalnia osoby, względem której wydaną została, od posłuszeństwa rosporządzeniu, gdyby po raz drugi miało być do niéj zastosowane; nie ma także żadnego znaczenia dla osób trzecich.

Podanie zażalenia nie pociąga za sobą zawieszenia wykonania w sporze będącego rosporządzenia, tak samo jak to ma miejsce przy skardze. Co zaś do władz decydujących, to można o nich powiedzieć iż powinny być zawsze odległemi hierarchicznie od władz wykonywających, na których rosporządzenie podniesionėm zostało zażalenie—a to dla zachowania należnéj bezstronności. O ile można także, o ile to jest zgodne z zasadami administracji, sposób postępowania przy rospoznawaniu zażalenia, formy tegoż, winny być

stale i jasno określone. W ten więc sposób władza wykonawcza sama rospoznaje i decyduje spory, które osoby prywatne podnoszą z powodu wykonania rosporządzenia.

Z tego cośmy dotychczas przedstawili, jako rezultat, można uważać następne zasady: Sporem administracijnym jest każdy spór, w którym jedną ze stron jest władza administracijna; spór ten rozmaicie bywa rozstrzygany, różne są władze decydujące w nim, stosownie do różnicy między prawem i rosporządzeniem. Jeżeli bowiem przedmiot sporny jest urządzony przez prawo i osoba prywatna na niém opiera swe pretensje, wtedy ma miejsce skarga, i sądy zwykłe, jako jedynie kompetentne, wyrokują. Jeżeli znów przedmiot jest urządzony tylko przez rosporządzenie, wtedy nastąpić może zażalenie, rozstrzygane przez samą władzę wykonawczą ([1]).

Widzimy jak podział taki jest jasny i loiczny, jak podług téj formalnéj różnicy między prawem i rosporządzeniem, da się dokładnie rozdzielić kompetencja sądów zwykłych i władz administracijnych, jak następnie po wystawieniu głównych zasad, wysnuwają się z natury rzeczy dalsze formy postępowania. Widzimy także, iż kluczem do rozwiązania wszelkich trudności w sporach administracijnych jest różnica między prawem i rosporządzeniem. Zasługa zastosowania jéj i konsekwentnego przeprowadzenia należy się bezwątpienia Stein'owi, który w swojéj *Verwaltungslehre*, pierwszy położył, rzec można śmiało, gruntowne podstawy nauki o prawie władzy wykonawczéj i jéj organizmie. Przed nim czyniono już usiłowania rozwiązania kwestji sporów administracijnych na téj drodze; usiłowania te wszakże były bezowocne w skutek nieodróżnienia dokładnego prawa i rosporządzenia. Ale właśnie na tém przekonać się można najlepiéj o ważności podobnéj różnicy, i dla tego zbliżając się do końca naszéj pracy, nie możemy pominąć bez wzmianki teorji, za pomocą któréj książe de Broglie chciał rozwiązać kwestję sporów administracijnych ([2]). Przytoczę tu dosłownie rezultat jego badań:

„Toute réclamation élevée contre un acte quelconque du gouvernement „statuant de puissance à sujet; toute réclamation dont le but est d'obtenir,

---

([1]) Gdyby teoretycy niemieccy mieli jasne pojęcie o różnicy między prawem i rosporządzeniem, wtedy bez kwestji poznaliby niepodobieństwo przeprowadzenia różnicy materjalnéj między *Justiz* i *Administrativ sache*, poznaliby bowiem, iż każdy przedmiot może być raz *Justiz*, a drugi raz *Administrativ sache*, w miarę tego jak jest urządzony przez prawo lub rosporządzenie. Ale brak jasno przeprowadzonego tego pojęcia, przeszkodzić im musiał w następstwie do wystawienia właściwego poglądu na spory administracijne.

([2]) W *Revue française* za rok 1828 listopad.

„soit la révocation, soit la réformation d'un tel acte; toute question, en un „mot, qui porte sur le mérite, sur la justice, sur l'opportunité d'une mesure „prise par le gouvernement discretionnairement et dans la limite de ses pou„voirs, doit être portée devant le gouvernement lui-même. Toute plainte, en „revanche, qui se fonde sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une „ordonnance d'un arrêté, n'importe; toute question dont la solution se trouve „d'avance écrite dans un texte, tellement que, les faits étant vérifiés, il ne „reste plus qu'à voir ce que porte le texte invoqué, jusqu'à quel point il „s'applique ou ne s'applique pas, est du ressort des tribunaux."

Jedném słowem widzimy z tego przedstawienia ten sam podział przedmiotów na dwie grupy: jedną co do którèj władza wykonawcza sama decyduje, drugą w którèj rozstrzygają trybunały, w którèj władze administracijne napotykają w działaniu swém prawo. Jedna tylko jest niedokładność w tém pojmowaniu, ale niedokładność zasadnicza, mianowicie: iż podług ks. de Broglie prawo może powstać nietylko *d'une loi*, ale także i *d'un décret*, *d'une ordonnance* i t. d. W skutek tego jednak, w skutek nie wystawienia różnicy między prawem i rosporządzeniem, nie mógł on także dojść do założonego celu, do rozwiązania w zadowalniający sposób kwestji sporów administracijnych.

Zyskawszy takie pojęcie o sporach administracijnych i sposobie w jaki mogą być decydowane, jeżeli z tego stanowiska rzucimy okiem na prawodawstwa pozytywne, na przepisy urządzające w nich spory administracijne, któreśmy poprzednio przedstawili, dojdziemy zdaje się do następnych wniosków.

W Anglji każdy spór z administracją, załatwiany jest dotychczas na mocy tego, cośmy nazwali *prawem skargi*. Pochodzi to stąd, iż organ prawodawczy urządza wszystko przez *prawo*, że władza wykonawcza jest słaba, i nie wyrobiła sobie dostatecznie prawa wydawania rosporządzeń; z tego powodu wiele przedmiotów w którychby wyłącznie ona decydować powinna, rospoznają s ą d y z w y c z a j n e. Tu więc należy spodziewać się zwrotu na korzyść władzy wykonawczéj.

Przeciwnie jest we Francji i we wszystkich prawie krajach kontynentalnych. Władza wykonawcza nader silna, chce tutaj o wszystkiém stanowić przez *rosporządzenia*, chce więc w skutek tego załatwiać także wszystkie powstające spory w drodze *zażalenia*. Dlatego nawet utworzono s ą d y a d m i n i s t r a c i j n e, sądzące spory wyjęte niewłaściwie z pod kompetencji sądów zwykłych, które jednak, przy konsekwentném przeprowadzeniu różnicy między prawem i rosporządzeniem, powinnyby być wrócone sądownictwu zwykłemu. We Francji więc i innych krajach kontynentalnych, okazuje się znów potrzeba większego uwzględnienia prawa.

Kończąc naszą pracę, powtórzymy, iż żaden kraj, żadne prawodawstwo, nie dojdzie do wyrobienia właściwego i jedynie odpowiadającego naturze rzeczy, poglądu na spory administracijne, nie zdoła urządzić ich w należyty sposób, jeżeli nie przeprowadzi różnicy między *prawem* i *rosporządzeniem*, jeżeli na różnicy téj nie oprze wszystkich dalszych wywodów. Na téj tylko podstawie, zdaniem naszém, można myśleć o rozwiązaniu téj kwestji.

Prof. A. Okolski.

PRAWA O PROCENTACH.

WSTĘP.

Nie wola prawodawcy jest przyczyną prawa, ale duch narodu, jego potrzeby i kultura; stąd też prawo nie może być pojętém abstrakcijnie, ale trzeba je badać w związku ze stosunkami spółecznemi, których ono jest normą. Błędną drogę obierają ci, którzy przywiązani do powagi prawa obowiązującego, chwalą w niém bezwzględnie wszystko, nie badając czy przyczyny, które wywołały pewne instytucje prawne, jeszcze istnieją, czy nowo-powstałe stosunki spółeczne nie domagają się nowych przepisów prawnych. Ale też w błędzie są i ci, którzy do studjów prawa przystępują z teorjami aprioristycznemi, którzy potępiają w niém wszystko, co jest niezgodne albo z indiwidualnym ich poglądem, albo z chwilowym poglądem epoki w któréj żyją. Słusznie powiedziano: *caeca sine historia jurisprudentia.*

Prawa o procentach należą do tych instytucij prawnych, które były przedmiotem największych sporów. Od kilkudziesięciu wieków toczy się na tém polu zawzięta i uporczywa walka: zjednéj strony stoją prawodawcy, z drugiéj spółeczeństwo, z jednéj teorja, z drugiéj rzeczywistość, z jednéj prawa stanowione, z drugiéj niezłomne prawa natury, z jednéj nakoniec uczucie litości, z drugiéj chęć zysku. Walka ta jest tém ciekawsza, że na placu boju stają nie pojedyncze stronnictwa, nie pewne jakieś warstwy, ale całe spółeczeństwo. Odsetki bowiem nie są pobierane jedynie przez tych, którzy z rzemiosła zajmują się wypożyczaniem na procent, ale każdy członek spółeczeństwa płaci lub pobiera odsetki, po największéj części bezwiednie. Procent wkrada się we wszystkie stosunki ekonomiczne, tak jak powietrze w każdą szczelinę ciała fizycznego. Przy wynagrodzeniu za jakąkolwiek usługę ekonomiczną, trudno oznaczyć granicę, gdzie się kończy wynagrodzenie za kapitał, a zaczyna wynagrodzenie za pracę. Żaden rzemieślnik nie pracuje bez narzędzi, które reprezentują jego kapitał; rolnik pobiera procent z nakładów kapitałowych, które w ziemię włożył; uczony pobiera procent z kapitału, który spożył podczas odbywania studjów i t. p. Tak samo płaci każdy, jako konsument, procent za wyroby przy wytworzeniu których spółdziałał kapitał;

a na wyższym stopniu rozwoju ekonomicznego kapitał ma przeważny udział w każdéj produkcji.

Przedmiot więc ten, tak w przeszłości jak w czasach obecnych, wielkie budził i budzi zajęcie, zajmowali i zajmują się nim tak ekonomiści jak prawnicy, tak historycy jak teologowie, tak rolnicy jak kupcy, tak fabrykanci jak rzemieślnicy, tak kapitaliści jak robotnicy, tak bogaci jak ubodzy. W ostatnich czasach rzecz o procentach była przedmiotem żywych rozpraw w parlamentach, literaturze i dziennikarstwie, i zasada prawowitości procentu prawie wszędzie odniosła zwycięstwo. To powszechne powodzenie prawowitości odsetków, nasuwa dla piszącego w tym przedmiocie pewne niebespieczeństwo, bo przystępuje do pracy z pewnem już uprzedzeniem do praw, zakazujących lub ograniczających pobieranie procentu, z wyrobionem już o nich *a priori* zdaniem. Ażeby niebespieczeństwa tego uniknąć, staraliśmy się w pracy niniejszéj na trzy odpowiedzieć pytania: 1) jakie przyczyny wywołały prawa o procentach, przez jakie koleje one przeszły, i jakie w dziejach wydały skutki; 2) jaka jest dzisiaj ich moc obowiązująca w naszém prawodawstwie krajowém, i 3) czy prawa te są w zgodzie z dzisiejszemi stosunkami społecznemi.

Stąd naturalny podział całéj naszéj pracy na:

1. Historję pojęć i praw o procentach.
2. Prawa u nas obowiązujące w przedmiocie procentu.
3. Zapatrywanie się na prawa o procentach ze stanowiska ekonomicznego.

ROZDZIAŁ PIERWSZY.

Historja pojęć i praw o procencie.

U narodów stojących na niskim stopniu cywilizacji, najważniejszym czynnikiem produkcji są siły natury. Myśliwstwo, rybołówstwo, pasterstwo, rolnictwo są jedynemi tych ludów zajęciami; przedsiębierstwa przemysłowe i kupieckie, wymagające nakładów, kapitałów, są im w zupełności nie znane. Według hipotezy Ricard'a, która ma za sobą wszelkie prawdopodobieństwo: pierwotne ludy zajmowały ziemie najpłodniejsze i w najdogodniejszém znajdujące się położeniu. Takie ziemie są już od natury bogato uposażone, i nie wymagają wielkich wysileń ludzkich, sztucznego podniesienia ich urodzajności za pomocą kapitału. Gdybyśmy się nawet zgodzili na przypuszczenie Carey'a i Supińskiego, że lepsze grunta bywają zajęte dopiero na wyższym stopniu kultury, to i wówczas jeszcze zostaje w swéj mocy twierdzenie, że w początkach uprawy rolniczéj kapitał małe ma znaczenie, bo tam gdzie jest wiele gruntów, a mało ludności, rolnictwo nie stara się o wielką urodzajność na małéj przestrzeni, do czego potrzeba kapitałów, ale rozwija się na rozległość. W takiéj fazie rozwoju ekonomicznego, rolnik właściciel ziemi nie potrzebuje kapitałów na opłacenie robotników, bo praca jest niewolnicza: wieśniak odrabia pańszczyznę, i składa czynsze w naturze; podatki na rzecz państwa składają właściciele gruntowi nie w pieniądzach, ale w płodach swéj ziemi ([1]). Na wyższym stopniu kultury, po śmierci właściciela ziemskiego jeden z jego spadkobierców zatrzymuje zwykle dla siebie cały grunt, spółsukcesorów zaś swych spłaca, przy czém jest w konieczności zaciągania pożyczki; na niskim zaś stopniu kultury, przy obfitości ziemi i braku zajęcia po za rolnictwem, dział spadkowy następuje w naturze.

Gdzie więc kapitał tak małą odgrywa rolę, tam pożyczki mają bardzo podrzędne znaczenie; jeżeli wyjątkowo zachodzi potrzeba zaciągania pożyczki, co zwy-

---

([1]) Aż do końca republiki rzymskiéj mieszkańcy prowincij składali podatki gruntowe w zbożu, winie i owocach drzewnych. Wilhelm Roscher, *System gospodarstwa spółecznego* (tłumaczenie p. S. Kupiszeńskiego. Warszawa 1861, tom II, str. 351). Wiadomo powszechnie, że w wiekach średnich podatki na rzecz państwa składały się w naturze, usługi były osobiste.

kle się dzieje nie w celach wytworu, ale spożycia, to procent musi być wysoki, bo kapitał, będący owocem poprzedniéj pracy, na takim stopniu życia ekonomicznego, jest rzadki, odpowiedzialność dłużnika mała, a bespieczeństwo prawne prawie żadne.

Mylne pojęcia o kapitale, jakie panują w téj epoce, i wysokie procenta, jakie biedni z konieczności płacić muszą, są powodem niechęci dawnych prawodawców dla pożyczek procentowych.

§ 1. Hebrajczykowie.

Pod wpływem pojęć pierwotnych społeczeństw napisane zostało pierwsze z prawodawstw, na większą zasługujących uwagę, i na późniejsze prawa oddziaływających, a mianowicie prawodawstwo Mojżeszowe. Zawiera ono następujące przepisy: „Jeżeli pieniędzy pożyczysz biednemu bratu, to nie bądź dla niego surowym wierzycielem, nie żądaj od niego odsetku" ([1]). „Nie dasz na lichwę bratu twemu, ani pieniędzy, ani żywności, ani jakiejkolwiek rzeczy, którą dają na lichwę ([2])."

Oprócz warunków ekonomicznych, był jeszcze inny powód tych przepisów. Mojżesz budując państwo na zasadzie teokratycznéj, miał na celu jak późniéj Platon, a w nowszych czasach utopiści i socjaliści, założenie państwa idealnego, w którémby ogniwem łączącém obywateli nie był interes osobisty, ale braterstwo, wzajemna miłość. Jak jednak Platon w swojém dziele *o prawie* starał się zmodyfikować dla względów praktycznych to, co idealnie zbudował w dziele *o republice*, tak i Mojżesz starał się naprawić niepraktyczność powyższego zakazu przez przepis: „Cudzoziemcowi na lichwę dawać możesz ale bratu swemu na lichwę dawać nie będziesz" ([3]).

Główném zatrudnieniem Hebrajczyków było wprawdzie rolnictwo i chów bydła; naród jednak wyszedłszy ze stanu niemowlęctwa, bez zamiany, bez handlu żyć nie może. Gdzie zaś kapitaliście zaprzeczone jest prawo pobierania dochodu ze swego kapitału, tam o handlu mowy być nie może. Mojżesz chcąc tedy zabespieczyć pomiędzy ziomkami swymi zasadę braterstwa, a jednocześnie zadośćuczynić wymaganiom życia ekonomicznego, zabronił im w stosunkach pomiędzy sobą procenta pobierać, ale nie tamował tego w stosunkach z obcymi, którzy do nich przybywali w interesach handlowych. Tra-

---

([1]) Exodus XXII, 25.
([2]) Deuteronomium XXII, 19.
([3]) Ibid. XXIII, 20.

fnemi zdają nam się być słowa Batbi'ego: że odróżnienie czynione przez prawo Mojżeszowe, podobne jest mniéj więcéj do odróżnienia, jakie za naszych czasów proponują ci, którzy chcą ograniczyć stopę procentową w stosunkach cywilnych, ale pragną wolności w stosunkach handlowych ([1]). W saméj rzeczy, Hebrajczykowie pomiędzy sobą byli tylko w stosunkach cywilnych, z obcymi zaś jedynie zawiązywali stosunki handlowe, — stąd odróżnienie jednych od drugich w materji odsetków.

Na przepisy te wpływały także ówczesne niewykształcone pojęcia prawa międzynarodowego. Uważając się za lud wybrany, górujący po nad całém otoczeniem, Hebrajczykowie lekceważyli wszystkich cudzoziemców, poczytywali ich, tak samo jak późniejsi Grecy i Rzymianie, za *barbaros*, *hostes*, a powszechną była dawniéj zasada: *ubi jus belli, ibi jus usurae* ([2]).

§ 2. Grecy.

Położenie geograficzne Grecji postawiło ją w warunkach korzystnych dla rozwoju ekonomicznego. Musiało się więc tam wcześnie wyrobić dokładniejsze pojęcie o handlu i nieodłącznym od niego procencie. I w saméj rzeczy wolność umowy w przedmiocie odsetków była prawem ogólném Grecji ([3]) z wyjątkiem naturalnie Sparty, gdzie radykalizm Likurga nie uznawał nietylko procentów, ale i długów. W Atenach za czasów Solona stopa procentowa wynosiła 18%. Tak samo po wojnie peloponezkiéj, za Demostenesa, między przyjaciołmi 10%, za Aristotelesa 12% ([4]). Ale jeżeli dziś istnieje wielka rozmaitość w stopie procentowéj z powodu różności bespieczeństwa lokacji, obfitości kapitałów i t. p., to jeszcze większa panować musiała w odległéj starożytności. Są ślady, że w pożyczkach t. z. morskich stopa dochodziła do 192% ([5]), a w pożyczkach drobnych sum do 700—800 na rok ([6]).

([1]) M. Batbie. Mémoire sur le prêt à intérêt (Mélanges d'économie politique) Paris 1866, str. 7.

([2]) Wielki Sanhedrin, wezwany przez Napoleona I do wyjaśnienia zasad religji Mojżeszowéj, w następujących słowach przepisy te tłómaczy: „Le Grand Sanhedrin déclare, que le texte qui autorise le prêt à intérêt avec l'étranger ne peut et ne doit s'entendre que des nations étrangères avec lesquelles on faisait le commerce, et qui prêtaient elles-mêmes aux Israélites, cette faculté étant basée sur un principe naturel de réciprocité. Article 9.

([3]) Dalloz frères. Répertoire de Législation. Paris 1856, tom 36, str. 801.

([4]) Wilhelm Roscher,— l. c. t. I, str. 421, 396.

([5]) Batbie—l. c. str. 11.

([6]) Troplong. Du prêt. Paris 1845, préface, str. 9.

Znajdujemy w Grecji szczególnego rodzaju pożyczkę, mającą charakter wielce filantropijny, zwaną *eranos*. Było to wsparcie udzielane w formie pożyczki bezprocentowéj i bezterminowéj, do zwrotu któréj dłużnik obowiązany był tylko wedle swéj zamożności. Charakter prawny téj pożyczce nadawał to, że wierzycielowi służyła w niektórych razach skarga sądowa o zwrot (¹).

W ogóle prawodawstwo greckie stoi w kwestji odsetków wyżéj od ówczesnych publicystów i filozofów. Plutarch napisał cały traktat dla wykazania nieprawowitości odsetków. Aristoteles, ów umysł praktyczny, po którym można się było spodziewać, że lepiéj pojmuje od idealistów znaczenie kapitału, pieniędzy, procentu i t. p., mylne ma o tych przedmiotach pojęcie. On to jest twórcą sławnéj doktryny, używanéj często jako argument przeciwko odsetkom: *pecunia sterilis est*. Oto są jego słowa: „Pieniądz służy tylko do zamiany, a procent który się z niego pobiera powiększa ten pieniądz, jak to sama nazwa pokazuje (*Τοκος*, potomstwo). Ojcowie są tu zupełnie podobni do dzieci, procent jest pieniądzem powstałym z pieniędzy, i ze wszystkich sposobów nabycia, ten jest najbardziéj przeciwny naturze" (²). Zarzut niepłodności czyniony monecie przez Aristotelesa, Bentham dowcipnie odpiera, w następujący sposób: „Moneta jest niezdolną zarówno do zrodzenia innéj monety, jak do zrodzenia barana lub owcy; człowiek jednak za pożyczoną monetę może kupić barana i dwie owce, które zostawione razem, powinny po roku wydać dwoje albo troje jagniąt, tak że ten człowiek po upływie terminu sprzedając barana i owce dla zwrócenia pożyczonéj monety i oddając resztą jedno ze swoich jagniąt wierzycielom tytułem wynagrodzenia, za używanie jego monety, pozostaje jeszcze przy dwóch jagniętach, lub przynajmniéj przy jednem, którychby nie miał, gdyby układu tego nie był zawarł" (³).

§ 3. Rzymianie.

W historji rzymskiéj pożyczki ważną odgrywają rolę, były one jednym z głównych powodów owych zaciętych walk pomiędzy patrycjuszami i plebejuszami, wywołały wiele zmian politycznych i socjalnych, i słusznie przez

---

(¹) H. Ahrens. Encyklopedja prawa (tłum. polskie) Petersburg 1862 str. 216.

(²) Politica, I, 3, 33.

(³) Jeremiah Bentham. Defense de l'usure (Oeuvres de Bentham. Bruxelles 1830, t. III, str. 269), list X.

Cesarza Napoleona zaliczone są do czynników roskładowych państwa rzymskiego (1).

Z jednéj strony pogarda stanu kupieckiego, właściwa każdemu narodowi wojowniczemu, żyjącemu więcéj z łupów, jak z owoców własnéj pracy, a z drugiéj bezprzykładny w dziejach ucisk dłużników przez wierzycieli, wywołały w publicystach i prawnikach rzymskich niechęć dla zasady procentu. Na zapytanie: *Quid foenerari?* Cato starszy odpowiada pytaniem: *Quid hominem occidere?*

W prawie rzymskiém pożyczka, *mutuum*, była z natury swéj bezprocentową, *negotium gratuitum;* można jednak było oznaczać procent przez umowę dodatkową, a wtedy pożyczka przybierała nazwę *foenus* (2).

W pierwszych wiekach nie było w Rzymie żadnego ograniczenia stopy odsetnéj. Bo téż pożyczka miała wówczas charakter szlachetny, była usługą patrjotyczną. Podczas wojen, gdy niezamożni obywatele nie mogli uprawiać swych pól, otrzymywali pożyczki od bogatszych dla zaspokojenia swoich i rodzin swych potrzeb. Ale pożyczki te, mające tak czyste źródło, stały się przyczyną nieszczęść dłużników i całéj republiki. Po wojnach wierzyciele domagali się zwrotu swoich wierzytelności, dłużnicy zaś zaspokoić ich nie mogli, bo klęski wojen były najdotkliwsze dla rolnika, którego pola zostały albo spustoszone, albo nie były uprawiane dla braku rąk roboczych, zatrudnionych na wojnie. Stąd wyrodził się nieprzyjazny stosunek między patrycjuszami i plebejuszami. W nagrodę za zwycięstwa, więzienie i niewola czekały biedny lud rolniczy (3). Dyonizy Halikarnaski przytacza następujący rzewny przykład: „Starzec pewien skarży się, że go pozbawiono wolności, woła, że się urodził wolnym obywatelem, że służył we wszystkich kampanjach, dopóki mu wiek na to pozwolił, że się znajdował w 25 bataljach, z których wyniósł wiele nagród; ale kiedy czasy się pogorszyły, i kiedy republika była doprowadzoną do ostateczności, on był zmuszony zaciągać długi dla płacenia podatków. Nakoniec, dodaje, skorom nie był w stanie zapłacić długów, nielitościwy wierzyciel wziął mnie do niewoli, z dwojgiem moich dzieci, obił mnie kijami dlatego żem mu cós odpowiedział, kiedy mi roskazał wykonywać roboty zbyt dla mnie ciężkie" (VI, XXVI).

Obraz ten nie jest przesadzony; owszem, nie daje on jeszcze dokładnego pojęcia o srogiéj odpowiedzialności dłużnika. Wierzyciel mógł niewypłacal-

---

(1) Histoire de Jules César, livre I, Rap 2 n. IV.

(2) Fr. Maciejowski. Zasady prawa rzymskiego. Warszawa 1865, t. II, str. 158 i nast.

(3) Theodor Mommsen. Römische Geschichte. Berlin 1861, str. 263.

nego dłużnika nietylko pozbawić wolności, sprzedać, ale nawet zabić, a w razie konkursu kilku wierzycieli, można było dłużnika w sztuki porąbać i ciałem się dzielić. Według Mommsen'a, pierwotne prawo rzymskie dokładniéj określało ilość ciała, mającego być odciętém dłużnikowi, aniżeli to uczynił Szajlok w umowie swéj z kupcem weneckim ([1]).

Tym nadużyciom starało się następnie prawodawstwo przynajmniéj w części zapobiedz. Prawodawstwo 10 tablic nie usunęło okrutnéj odpowiedzialności ([2]), ustanowiło ono tylko stopę procentową i wyznaczyło karę na lichwiarzy, przekraczających tę stopę, karę wyższą jak na złodzieja. Surowa odpowiedzialność dłużnika złagodzoną została dopiero roku 428 czy 441 przez prawo zwane *lex Poetelia*, mocą którego dłużnik niewypłacalny mógł przez odstąpienie całego swego majątku (cessio bonorum) uwolnić swoją osobę ([3]). Prawo to do dzisiejszego dnia moc swoją zachowało. Według art. 568 obowiązującego u nas kodexu handlowego, odstąpienie majątku uwalnia dłużnika od przymusu osobistego.

Wiadomość o stopie procentowéj, przepisanéj przez prawodawstwo 10 tablic, czerpiemy z Tacit'a; ale słowa tego pisarza: „*nam primo duodecim tabulis sanctum, ne quis unciario fenore amplius exerceret, cum antea ex libidine locupletium agitaretur*" ([4]), były powodem licznych komentarzy i sporów. Co bowiem ma znaczyć *foenus unciarium*? uczeni do tego stopnia co do tego terminu pomiędzy sobą się różnią, że jedni tłumaczą, iż to znaczy jeden od sta, a drudzy sto od sta na rok. Nie będziemy się tu zastanawiać nad temi hipotezami; przytoczymy tylko tłumaczenie Niebuhr'a, które ma za sobą najwięcéj prawdopodobieństwa, i dziś powszechnie za właściwe jest przyjęte ([5]). Uważa on, że *foenus unciarium* oznacza dwunastą część kapitału na rok czyli $8^1/_3$ %. Ponieważ jednak w Rzymie przed Cezarem, rok liczył 10 miesięcy, trzeba więc doliczyć za dwa miesiące $^1/_5$ czyli $1^2/_3$ %, przez co wypada 10% na rok.

W roku 407 zredukowano *foenus unciarium* do połowy, i nazwano *foenus semiunciarium*, który według powyższego obliczenia wynosi 5%. W r. 412 *lex Genucia* zniosła zupełnie wszelkie pożyczki procentowe. Gdy jednak są dowody, że prawo to w późniejszych czasach nie było stosowane, a w źródłach nie ma jego odwołania, Puchta przypuszcza, że prawo to ró-

---

([1]) Theodor Mommsen tamże, t. I, str. 159.
([2]) " I, 274.
([3]) " I, 392.
([4]) Annales VI, 16.
([5]) Niebuhr. Römische Geschichte, t. III, str. 61.

wnie jak *lex Licinia* z r. 387 odnosiło się tylko do pożyczek już zakontraktowanych, na korzyść ówczesnych tylko dłużników, nie miało zaś mocy obowiązującéj na przyszłość ([1]). Częste to umarzanie długów przez trybunów, kupujących sobie tym środkiem popularność ludu, miało jak najzgubniejsze skutki, bo podkopywało kredyt i podwyższało stopę odsetną.

Stopa 5% nie była odpowiednią dla ówczesnych stosunków ekonomicznych; dlatego rospowszechnił się w Rzymie inny sposób obliczania procentu, a mianowicie miesięczny, zwany *usurae centesimae*, 1% na miesiąc. Trudno oznaczyć czas, kiedy ta stopa *(legitimae usurae)* wprowadzoną została; przypuszczenia autorów, jakoby początkiem jéj było *senatus-consultum* z r. 660 i *lex Gabinia* z r. 687, zbija Puchta, który opierając się na Cicero'nie, twierdzi, że ona wprowadzoną została przez *edicta magistratuum* ([2]).

Już w dawnym Rzymie przeczuwać zaczęto, że prawodawca nie może zawsze przewidzieć wszystkich okoliczności wpływających na stopę procentową, i dlatego przy niektórych pożyczkach ustanowienie stopy zostawiono dobrowolnéj umowie stron, jak np. *foenus nauticum* ([3]).

Wspomnieliśmy wyżéj o pogardzie, jaka panowała w Rzymie dla zajęć kupieckich, wynikającéj z wojowniczego i zaborczego ducha narodu; byłoby to niezgodne z faktami, przekazanemi nam przez historję, a świadczącemi o stosunkowo wysoko rozwiniętym handlu rzymskim, gdybyśmy nie wiedzieli że Rzymianie wykonywali wszystkie czynności przemysłowe za pośrednictwem niewolników. Żadna gałęź przemysłu kupieckiego nie była w Rzymie tak gorliwie wyzyskiwaną, jak pożyczanie na procent i handel pieniędzmi (fenatores, argentarii); za kantorem jednak nie stał *civis romanus*, ale jego *servus* albo *libertus*. Używali także Rzymianie cudzoziemców za pośredników w swoich operacjach finansowych, a to dla wyzyskiwania odrębnego ich względem prawa stanowiska. Prawo procentowe odnosiło się bowiem tylko do stosunków pomiędzy obywatelami rzymskimi; *latini* zaś i *peregrini* żadnych nie doznawali ograniczeń. Ztąd wyrodziły się nadużycia, bo latinów i peregrinów używano jako pośredników dla obejścia prawa. Dopiero *lex Sempronia* z r. 561 położyła temu tamę przez rozszerzenie praw o odsetkach i do nieobywateli ([4]).

([1]) G. F. Puchta. Institutionen (wydanie Dra Rudorffa), Lipsk 1857, t. III str. 26.

([2]) Puchta loco cit. III, 28.

([3]) Ibid. III, 30.

([4]) Ibid. III, 29.

Sankcją praw procentowych nie była nieważność umowy przekraczającéj maximum, ale kara pieniężna, jaką wierzyciel na siebie ściągnął, a mianowicie musiał zapłacić 4 razy tyle, ile nieprawy procent wynosił (1).

Nikt nie będzie pewno przypuszczał, że prawa te były ściśle przestrzegane. Jak to zwykle bywa w podobnych razach, prawo szło swoją, a życie swoją drogą. Nietylko lichwiarze z rzemiosła przekraczali prawną stopę odsetną, ale taki człowiek jak Brutus pożyczał na 48% (2), taki Cato, który lichwę z zabójstwem w jednym stawiał rzędzie, sam pobierał 60% (3).

Nic tyle nie dowodzi moralnego zepsucia społeczeństwa rzymskiego, jak gwałtowne podnoszenie się stopy procentowéj podczas wyborów. Głosy były przedajne, kasy kandydatów były za ubogie dla przekupienia większości wyborców; uciekano się więc do pożyczek, przez co wartość kapitałów w górę poskoczyła. W r. 699 przy wyborze trybunów, stronnictwo Cezara chcąc odnieść zwycięstwo nad partją Pompejusza, obiecało pierwszéj centurji 10 miljonów sestersów, przez co w przeciągu 24 godzin stopa procentowa podniosła się z 4 na 8% (4).

Prawo Justiniańskie wprowadziło zmiany do systemu procentów: uwzględniało ono społeczne stanowisko tak wypożyczających jak pożyczających i dla różnych stanów różną przepisało stopę. Ogólną stopą odsetną w księgach Justinianina jest 6% (usurae semisses); kupcom i rzemieślnikom, jednak wolno było brać 8%, posyłającym pieniądze za morze (foenus nauticum) 12%, osobom wyższych stanów (illustres) tylko 4%; od wieśniaków (rustici) nie wolno było brać więcéj jak 4% (5). Oprócz tego prawo justiniańskie wylicza kazuistycznie wiele innych przypadków, w których stopa odsetna się zmieniała (6).

Rzymianie uważając procent od kapitału za niesłuszny, jeszcze bardziéj potępiali procent od procentu, *anatocismus*, *usurae usurarum*. Ograniczano *anatocismus* w ten sposób, że niedozwalano doliczać zaległych procentów do kapitału, celem procentowania ich, po miesiącu, ale dopiero po roku;—późniéj i tego zabroniono, a Justinian nie dozwolił nawet, ażeby przez nowację zaległe procenta stały się nową procentującą wierzytelnością (7).

---

(1) Puchta. loco cit.
(2) Troplong l. c. préface, str. 96.
(3) Maciejowski l. c. II, str. 160.
(4) Troplong l. c. str. 71.
(5) Corpus juris civilis. l. 26 § 1 C. de usuris 4, 32, Nov. 32.
(6) Józefat Zielonacki. Pandekta. Kraków 1862, t. II, str. 361.
(7) Corpus juris civilis. l. 28 C. de usuris 4, 32—l. 3 C. de us. rei jud. 7, 54.

Dla ścieśnienia ile możności granic procentu wprowadzono nadto prawo, że suma odsetków nie powinna przekroczyć sumy kapitału, *alterum tantum*. W dawném prawie rzymskiém odnosiło się to tylko do zaległych procentów; ale Justinian kazał tu zaliczyć i procenta już zapłacone ([1]), czyli że dłużnik nie powinien płacić więcéj procentu jak kapitał wynosi, choćby z kapitału tego jak najdłużéj korzystał; i tak np. jeżeli płacił 5%, to po 20 latach już odsetków płacić nie ma obowiązku. Nie namyślił się widać Justinian nad tém, że nikt w ten sposób nie zechce dłużnikowi zostawić swego kapitału na rok dwudziesty pierwszy.

§ 4. Pierwsze wieki chrześcjaństwa.

Przekonaliśmy się, że system prawa rzymskiego w materji odsetków nie jest wolny od błędów; jest on jednak już postępem: ogranicza wprawdzie procent, ale go nie ruguje ze stosunków ekonomicznych. W średnich natomiast wiekach, jak pod wielu innemi względami, tak i tu spostrzegamy reakcję. Pojęcia państwowe, prawne, ekonomiczne, nauki, sztuki, przybierają piętno religijne, albo w zupełności ustąpić muszą przed religją, która w epoce téj wywiera przeważny wpływ na wszystkie stosunki ludzkie.

Z nastaniem chrześciaństwa utworzyło się nowe społeczeństwo — kościół, które rozwijało się obok świeckiego, i tak samo jak tamto, rolę swoją objawiało w prawie. Prawo to z czasem nabrało takiéj siły, że otrzymało przewagę nad prawem rzymskiém, i wywarło stanowczy wpływ na wszystkie prawa średniowieczne, a nawet i nowoczesne. Poznanie więc przepisów prawa kanonicznego jest niezbędne dla wytłumaczenia skutków przezeń wywołanych i zrozumienia ducha prawodawstw pod jego wpływem powstałych.

Średniowieczni komentatorowie Nowego Testamentu, upatrzyli w nim kilka miejsc przeciwnych pobieraniu procentu. Nowsi jednak pisarze uważają, że interpretacje te są błędne, i że niektóre z tych miejsc nietylko nie zabraniają, ale owszem pozwalają pobierać procenta. Ustępy Ewanielji św. Mateusza (rozdział XXV) i św. Łukasza (rozdział XIX), w których Chrystus chwali tych służących, co zostawione im pieniądze w dwójnasób zwracają, a gani tego, który je był w ziemię zakopał, zamiast korzystnie ich użyć, — bynajmniéj nas nie naprowadzają na domysł zakazu pobierania procentu. Pan do nieużytecznego mówi sługi: „Pieniądze moje powinieneś był dać tym, co pieniędzmi handlują, a ja powróciwszy wziąłbym był co jest moje z lichwą" ([2]).

([1]) Ibid. l. 29, 30 C. de usuris 4, 32. Nov. 121 c. 2. Nov. 138, 160.
([2]) Św. Mateusz XXV, 27.

Najwyraźniejszy zakaz pobierania procentu upatrywano w następującym ustępie Ewanielji św. Łukasza: „*diligite inimicos, benefacite et mutuum date, nihil inde sperantes*” (1). Batbie uważa, że *nihil inde sperantes* odnosi się nietylko do ostatniego ustępu, ale do wszystkich trzech; tłumaczenie więc jego w następujący brzmi sposób: „kochajcie waszych nieprzyjaciół, jakkolwiek nie spodziewacie się wzajemności, czyńcie dobrze nawet tym, na których dobrodziejstwa liczyć nie możecie, wypożyczajcie nawet tym, od których niczego się nie spodziewacie” (2).

Gdyby nawet tłumaczenie to było naciągane, to i tak przyznać trzeba, że słowa przywiedzione są natury czysto-moralnéj, odnoszą się do czynów miłosierdzia, ale nie mogą być prawem w stosunkach ekonomicznych. Ustęp ten znajduje się w rozdziale zawierającym cały szereg zasad, do których niekiedy wznieść się mogą ludzie pojedyńczy, nie zwykli, ale których nie można zaliczyć do praw dla ogółu przepisanych. Do takich należą przepisy: „miłujcie nieprzyjacioły wasze,—czyńcie dobrze tym, którzy was mają w nienawiści; — błogosławcie tym, którzy was przeklinają, i módlcie się za tymi, którzy wam złość wyrządzają; — temu któryby cię uderzył w policzek nadstaw i drugiego, a temu, któryby brał płaszcz, i sukni nie wzbraniaj;— każdemu, któryby cię prosił daj, a temu co twoje bierze, nie upominaj się” (3).

Księdza Baudouin’a uwielbiamy za jego postępowanie w duchu słów powyższych; ale czyż oburzamy się na każdego innego człowieka, złożonego z krwi i kości, który za policzek odpowiada wyzwaniem na pojedynek, a przynajmniéj drugiego policzka nie nadstawia? Tak samo z pożyczką; — poważamy ludzi miłosiernych, ale czy przez to samo mamy już pogardzać poczciwym kupcem, kapitalistą, który swemu kljentowi wypożycza pieniędzy za słuszném wynagrodzeniem? (4).

Jakkolwiek jednak dziś tłumaczyć sobie będziemy ustępy Starego i Nowego Testamentu, faktem jest, że w średnich wiekach komentowano je na niekorzyść odsetków. Komentatorom bowiem idzie zwykle nie tyle o wykrycie prawdziwéj myśli textu, ile o wyczytanie z niego tego, co jest zgodne albo z osobistém ich przekonaniem, albo z duchem epoki w któréj żyją. Średnie wieki były przeciwne procentowi, wyczytały więc z ksiąg świętych wyrok

(1) Św. Łukasz, VI, 35.

(2) Batbie l. c., str. 33.

(3) Św. Łukasz VI, 27, 28, 29, 30.

(4) C’est bien une action très-bonne de prêter à un autre sans intérêt, mais on sent que ce ne peut être qu’un conseil de religion, et non une loi civile. Montesquieu. *Esprit des lois*, livre XXII, chap. 19.

potępiający; czasy nowożytne, czując konieczność i prawowitość procentu, interpretują texta na jego korzyść.

Zanim w pracy naszéj daléj się posuniemy, musimy sobie zadać pytanie, dlaczego wieki średnie były przeciwne procentowi? Nie dość bowiem zaznaczyć że było uprzedzenie, trzeba szukać jego źródła.

Po upadku państwa rzymskiego, po zniszczeniu starożytnéj kultury przez napływy nowych ludów, w Europie powstały spółeczeństwa nowe, jeszcze nie rozwinięte, u których przemysł i handel na bardzo nīskim stały stopniu, które jeszcze nie czuły ani znaczenia, ani potrzeby kapitałów. W spółeczeństwie rzymskiém rozwinięte już było do wysokiego stopnia gospodarstwo pieniężne; spółeczeństwa średniowieczne cofnęły się do gospodarstwa naturalnego. Główném zajęciem nowych ludów było rolnictwo, i to wystarczało do wyżywienia szczupłéj i skromnéj w swych potrzebach ludności. Przemysłowców i kupców, w właściwém tych wyrazów znaczeniu, nie było; biedny bowiem zajęcia dostarczać im nie mógł, ludzie zaś zamożni wytwarzali w domu za pomocą swoich poddanych i domowników prawie wszystko, czego do własnego spożycia potrzebowali. Nie było jeszcze należytego podziału pracy, nie było ułatwionéj zamiany. W takim stanie spółeczeństwa zaciągają się pożyczki nie dla wytworu (produkcji), ale dla spożycia; pożyczają nie przemysłowcy, ale biedacy. W stosunkach zaś względem nędzy, powinniśmi być miłosierni, ale i wówczas praw ekonomicznych gwałcić nie można, bo przez nierozsądne udzielanie jałmużny, powiększa się nędzę, zamiast ją zmniejszać.

Kapitaliści średniowieczni chcieli ciągnąć korzyści ze swoich zasobów, czego im za złe mieć nie można; nie znajdując przemysłowców, wypożyczali tym, którzy pieniędzy potrzebowali do zaspokojenia swych potrzeb spożywczych. Ponieważ pożyczka taka wystawiona jest na wielkie niebespieczeństwo, procent musiał być wysoki, zwłaszcza przy szczupłości zasobów a mnożących się potrzebach. Przemysłowiec zaciągający pożyczkę, ma na uwadze korzyść, jakiéj się z pożyczonego kapitału spodziewa; jeżeli widzi, że odsetki pochłoną cały zysk, lub go jeszcze przewyższą, to od pożyczki się wstrzymuje. Ten zaś, kto pożycza dla spożycia, na chléb, nie posiłkuje się krédką, bierze niezbędny mu do życia pieniądz, nie bacząc na warunki jakie nakładają, i jakie w przyszłości będzie trzeba spełnić. Już sam zwrot kapitału jest uciążliwy dla tego, kto go użył nie do produkcji, ale do zaspokojenia swych potrzeb; cóż dopiero płacenie wysokiego procentu? Dla przemysłowca kredyt jest drogą do pomyślności, dla pożyczającego na spożycie—drogą do przepaści. Lud więc jęczał pod uciskiem długów i odsetków, których zaspokoić nie był w stanie, i to było powodem prześladowania procentu ze strony tych, którzy ludowi ulżyć chcieli.

Ojcowie kościoła, tak zachodniego jak i wschodniego, stanowczo zabraniają pobierania odsetków. Niektórzy uważają pożyczkę jako rzecz zupełnie niepotrzebną. Święty Bazyli mówi: „Naśladujcie mrówkę i pszczołę, które pracują nic nie pożyczając.” Inni znowu uważają pożyczkę jako rzecz użyteczną, ale wymagają, ażeby ona była darmą. Święty Grzegorz wykazując szkodliwość lichwy, kończy: „A więc powiedzą lichwiarze:—Ponieważ nasze dobrodziejstwa są ganione, nie będziemy wypożyczać. — Nie! wypożyczać trzeba, ale wypożyczać bez odsetku. Zarówno winnym jest ten, kto odmawia udzielenia pożyczki, jak ten, kto na odsetki wypożycza.”—Inni nakoniec czują potrzebę wynagradzania wierzyciela za wypożyczone przez niego pieniądze, ale wynagrodzenie to zbyt idealnie pojmują. Święty Chryzostom powiada: „Nie wymagam żebyś wypożyczał bez pożytku swego, owszem chcę abyś wziął zapłatę, nie tę nędzną i małą, ale daleko wyższą. Lichwą twoją niech będzie niebo, nie złoto. Bóg ci za trochę pieniędzy dobra niebieskie i wieczne obiecuje; a ty mówisz, nie daj mi nieba, wolę złoto—dobro przemijające.”

§ 5. Prawo kanoniczne ([1]).

Pojęcia ojców kościoła stały się z czasem prawem, i nabrały mocy obowiązującéj. Prawo kanoniczne baczną zwracało uwagę na lichwę, która bardzo rozległe przybrała znaczenie. *Usura est quidquid sorti accedit.* Według téj więc definicji, lichwą jest nietylko pożyczka na procent, ale wszelki interes, który oprócz kapitału przynosi jaką korzyść. Na pierwszym ekumenicznym Soborze w Nicei r. 325, zabronioną została lichwa duchownym. W r. 443 papież Leon I, nie zakazuje bezpośrednio świeckim lichwy, ale ją nazywa godną potępienia (damnabilis). Zakaz ten wyrażony w formie prawa obyczajowego, nie miał jednak żadnej sankcji, dopóki obowiązywało prawo rzymskie, które, jakeśmy widzieli, przeciwnemi kierowało się zasadami. Gdy jednak w następnych wiekach, z jednej strony znaczenie prawa rzymskiego osłabło, a z drugiéj wpływ kościoła chrześciańskiego wzmógł się, klątwa owa już nie była czczém zagrożeniem, ale ważne za sobą pociągała następstwa. Duchowni zostawali za lichwę suspendowani *ab omni officio et beneficio.* Świecki wierzyciel nie mógł żądać zwrotu kapitału, nie udzielano mu Sakra-

---

([1]) Corpus juris canonici. — Dr. W. Endemann. Die nationalökonomischen Grundsätze der canonistischen Lehre (u Hildebrand'a Jahrbucher für Nationalökonomie und Statistik 1863). Ferdinand Walter. Lehruch des Kirchenrechts. Bonn 1861. Max Neumann. Geschichte des Wuchers in Deutschland. Halle 1865.

mentów, nie przyjmowano od niego spowiedzi, testament jego był nieważny kara ścigała go nawet po śmierci, odmawiano mu bowiem chrześcjańskiego pogrzebu. Lichwa była uważana za przestępstwo publiczne, i jako takie z urzędu dochodzona. Broniący lichwy był uważany za kacerza.

Ażeby jednak prawo świeckie nie stanęło w sprzeczności z prawem kościelném, papież Klemens V w r. 1311 postanowił: że wszelkie prawo świeckie, niezgodne w przedmiocie procentu z prawem kanoniczném jest nieważne i nikogo nie obowiązuje. Panujący i urzędnicy, którzyby tolerowali lichwę, sprowadzą na kraj swój klątwę kościelną. Prawodawca, któryby pozwolił na pobieranie jakiejkolwiek stopy odsetnéj, sędzia, któryby skazał na zapłacenie chociażby umiarkowanego procentu, zostaną odepchnięci od łona kościoła.

Przepisy te nie były jeszcze dostateczną rękojmją; dlatego dążeniem kościoła było sprawy o odsetki pod swoje podciągnąć forum. Już w r. 398 cesarz Honorjusz upoważnił sądy duchowne do sądzenia wszystkich spraw, jeżeli strony na to się zgodzą ([1]). Z przepisu tego chętnie korzystano w średnich wiekach, kiedy juryzdykcja przywiązana była do prawa własności ziemskiéj; księża, jako ludzie wyłącznie w owych czasach wykształceni, dawali większą rękojmję sprawiedliwego i umiejętnego sądzenia, aniżeli panowie feudalni, — juryzdykcja duchowna stała się tedy ucieczką przed ciemnotą i brutalną siłą IX, X, XI i XII wieków ([2]).

Właściwie według prawa kanonicznego, tylko klerycy mieli przywilej podlegania sądowi duchownemu; ażeby jednak być zaliczonym do kleryków, dostateczną była tonsura. Tyle co do forum duchownego w odniesieniu do osób (ratione personae); co się zaś tyczy właściwości sądu w odniesieniu do przedmiotu (ratione materiae), to wszystkie sprawy, mające jakikolwiek związek z kościołem (causae ad ecclesiam pertinentes), podlegały sądowi duchownemu. Do takich spraw należały najważniejsze stosunki życia cywilnego: urodzenie, małżeństwo, śmierć, wiele zobowiązań i t. p. Do takich spraw zaliczano także procenta; zostały one uznane za *delicta mixti fori*, i były sądzone łącznie przez sądy duchowne i świeckie. Za papieża Inocentego III przyjęto za zasadę, że każda akcja cywilna może być przed sąd duchowny wytoczona, jeżeli ma za przedmiot grzeszne zatrzymanie dobra; w ten sposób i sprawy o procenta należały do juryzdykcji sądów duchownych. Świeccy panujący nie zaprzeczali tego prawa kościołowi, jak o tém przekonać się

([1]) Corpus juris civilis l. 7 i 8 C. 1, 4.

([2]) M. F. Laferrière. Essai sur l'histoire du droit français Paris 1859, t. I, str. 190.

można z ordonansu Ludwika św., nakazującego lichwiarzy chrześciańskich wydać biskupom, a żydowskich z kraju wygnać ([1]).

§ 6. Średniowieczne prawa świeckie.

Ażeby zwycięstwo po stronie kościoła było stanowcze, nie dość było opanować sądownictwo, trzeba jeszcze było opanować naukę. Papież Honorjusz III-ci zabronił duchownym r. 1219 studjować prawa świeckie. I w szkołach prawnych, dla świeckich przeznaczonych, prawem rzymskiém albo wcale, albo bardzo mało się zajmowano. W paryskiéj szkole prawa od r. 1220 do r. 1548 przedmiotem wykładu było wyłącznie prawo kanoniczne ([2]). W Niemczech wydziały prawne nazywały się po największéj części *facultates juris canonici* ([3]); prawo rzymskie było w nich o tyle tylko wykładane, o ile to było konieczne do zrozumienia prawa kanonicznego.

Wychowańcy tych szkół stają się doradcami panujących, prawodawcami, sędziami, pisarzami, — nie dziw więc że prawa świeckie stały się tylko odbiciem prawa kościelnego.

Te z praw germańskich, które powstały ze zwyczaju, jak *lex Salica*, nie zawierają żadnego ograniczenia tranzakcij pieniężnych. Te znowu, które się kształciły na prawie rzymskiém, jak *lex romana Wisigothorum* przepisują prawną stopę odsetną ([4]). Natomiast kapitularze Kazimierza Wielkiego i jego następców, redagowane już pod wpływem kościoła, zawierają zakazy lichwy. „*Praecipimus, ut nemo usuram de aliqua causa exigere audeat,*" brzmi pomiędzy innemi kapitularz Karola W. z r. 813 ([5]).

W takim samym duchu wydali rosporządzenia: cesarz Bazyli r. 867, królowie angielscy: Edward Wyznawca r. 1045 i Edward III r. 1341, król francuski Filip IV r. 1312 i wielu innych, których wyliczenie zbyt długą utworzyłoby listę ([6]).

W prawodawstwie polskiém nie ma wyraźnego zakazu pobierania odsetków. Pierwszy nasz prawodawca Kazimierz Wielki, w statucie swoim z r. 1347, ogranicza się tylko na wyznaczeniu stopy procentowéj, po za którą żydzi wypożyczać nie powinni; czy zaś chrześcianom na procent wypożyczać

([1]) Troplong l. c. préface, str. 117.
([2]) Savigny. Geschichte des röm. Rechts im Mittelalter., III, str. 362.
([3]) Neumann l. c, str. 468.
([4]) „ „ „ 58.
([5]) „ 61, Batbie, l. c., str. 40.
([6]) Dalloz wylicza kilkanaście ordonansów w saméj Francji.

wolno było lub nie, o tém wzmianki żadnéj nie znajdujemy. Z zasady: *excēptio cofirmat regulam* trzebaby przypuścić, że ogólnego zakazu lichwy nie było. Ale przeciwko temu przypuszczeniu nadmienić można to, że pojęcia prawa kościelnego były w téj materji tak rospowszechnione i poważane, że prawodawca świecki nie miał potrzeby powtarzania zakazu. Na synodach prowincji gnieźnieńskiéj w XIII-m stuleciu, znajdujemy napomnienia, odnoszące się tylko do duchownych, ażeby się wstrzymywali od wszelkich nieuczciwych interesów i zysków (turpe lucrum) ([1]); o zakazie zaś wypożyczania na procent, żadnéj nie ma wzmianki, a o czém inne synody przy téj sposobności wspominać nie zaniedbują ([2]).

Z braku jednak wyraźnego zakazu nie można wyprowadzić wniosku, że u nas lichwa była dozwoloną; gdyby tak było, toby nie trzeba było uciekać się do pożyczek symulowanych, o których w następnym paragrafie mówić zamierzamy.

Widzieliśmy, że niski stan kultury ekonomicznéj, na którym kapitał bardzo podrzędną odgrywa rolę, był głównym powodem zakazu przez prawa kanoniczne i świeckie pobierania odsetków,—ale oprócz tego, była jeszcze i inna przyczyna.

W spółeczeństwie rzymskiém, największe znaczenie miał pieniądz; wszyscy dążyli do nabycia dóbr materjalnych, ale nie w celach produkcijnych, a jedynie w celu posiadania i używania. Historja przekazuje nam wiadomości nie o wielkim przemyśle, ale o wielkim zbytku rzymskim. Pracy obywatel rzymski nie znał, czuł wstręt do niéj. Do zaspokojenia nieograniczonéj swéj żądzy posiadania i używania, Rzymianin nie dążył za pomocą godziwego i każdemu przystępnego środka—pracy, ale za pomocą wojny, nakładania kajdan ludom, które jego władza dosięgnąć była w stanie. Gdy przemyślna Kartagina ośmieliła się spółzawodniczyć na polu handlowém z łupiezkim Rzymem, ten nie starał się pokonać jéj spotęgowaną pracą, ale ogniem i mieczem. Prace pokojowe, jak przemysł i handel, były w Rzymie uprawiane jedynie przez niewolników i wyzwoleńców; niewolnik pracował, a obywatel używał.

Spółeczeństwo chrześcjańskie jest reakcją tego samolubnego, próżniaczego i rozbójniczego kierunku gospodarstwa rzymskiego. Ażeby zniweczyć tę nieograniczoną żądzę posiadania i używania, prawo kanoniczne wystąpiło z zasadą, że pieniądz jest niepłodny, potępiało to, co Rzymianie tak wysoko

---

([1]) Romuald Hube. Antiquissimae constitutiones synodales provinciae Gnesniensis. Petersburg 1865.

([2]) Neumann loco cit., str. 38, 44.

cenili, a co wywołało barbaryzm i przyczyniło się do zgnilizny całego społeczeństwa.

Ale rola prawa kanonicznego nie jest tu jedynie ujemną; owszem, poniżając kapitał, podniosło ono inną bardzo ważną zasadę, a mianowicie zasadę *pracy*. W całém prawie kanoniczném, przebija myśl, że jedynie praca albo sama, albo w połączeniu z siłami natury, jest zdolną do wytworzenia dóbr ([1]); kapitał, posiadanie jest niczém; praca, czynna produkcja— wszystkiém. Otóż w tém podniesieniu pracy ludzkiéj leży dziejowe znaczenie prawa kanonicznego na polu ekonomiczném. Trzeba tylko o tém pamiętać, że prawo kanoniczne z jednéj ostateczności wpadło w drugie. Dla Rzymian jedynie posiadanie, zysk, miały znaczenie, a praca była niczém; u kanonistów przeciwnie, kapitał, posiadanie, zysk, były niczém, a praca wszystkiém. Dopiero nowszéj umiejętności danėm było połączenie tych dwóch czynników, pogodzenie pracy z kapitałem.

(*d. c. n.*)

([1]) Endemann-loco cit. (Hildebrand'a Jahrbücher r. 1863, zeszyt 6, str. 729).

PODATEK GRUNTOWY DWORSKI

W KRÓLESTWIE POLSKIÉM ([1]),

wprowadzony w wykonanie od $^{1}/_{13}$ stycznia 1867 r.

A. UKAZ NAJWYŻSZY.

z Bożéj Łaski,

MY ALEXANDER II,

Cesarz i Samowładca Wszech Rosij, Król Polski,

Wielki Książe Finlandzki,

etc., etc., etc.

Ukazem z dnia 30 grudnia/11 stycznia $186^{4}/_{5}$ r., Poleciliśmy Komitetowi naszemu w Królestwie Polskiém, ułożyć i przedstawić na zatwierdzenie Nasze, projekt ustalenia na bardziej słusznych zasadach podatków ofiary i dworskiego kontyngensu liwerunkowego, oraz stosowniejszego roskładu ich, pomiędzy właścicieli dworskich dóbr ziemskich.

Uznawszy korzystném—w widokach stosowniejszego roskładu i dogodniejszego dla kontrybuentów uiszczania rzeczonych podatków i innych leżących na dobrach ziemskich opłat, jako to: subsidium charitativum, czopowego, młynowego i kanonu z młynów, dostarczaną przez nich obecnie skarbowi Królestwa,—całkowitą sumę bez powiększenia takowéj, zamienić na jeden podatek gruntowy pod nazwą dworskiego, i znajdując przedstawione przez Komitet urządzający i w Komitecie do spraw Królestwa Polskiego rospoznane przepisy o poborze rzeczonego podatku, odpowiadającemi wskazanemu przez Nas celowi, postanowiliśmy i stanowimy:

Art. 1. Zatwierdzona przez Nas, i do Ukazu niniejszego załączona Ustawa o poborze dworskiego podatku gruntowego, wprowadzoną być ma w wykonanie od dnia $^{1}/_{13}$ stycznia 1867 r.

([1]) Treść ukazu i ustawy o tym podatku, podaliśmy w Nr. 8 Merkurego.

Art. 2. Od tejże daty znosi się pobór na poprzednich zasadach dworskiego kontyngensu liwerunkowego, ofiary i wszystkich dodatkowych do nich opłat, jako też tak nazwanego subsidium charitativum, podatku młynowego, kanonu z młynów i czopowego.

Art. 3. Rozwinięcie Ukazu niniejszego i wspomnionéj Ustawy o dworskim podatku gruntowym, po zamieszczeniu ich w Dzienniku Praw, porucza się Komitetowi urządzającemu; wprowadzenie zaś postanowień tych w wykonanie, pod bliższym nadzorem tegoż Komitetu, władzom miejscowym, w czém do któréj należy, poleconém zostaje.

Dan w Petersburgu dnia $^8/_{20}$ grudnia 1866 r.

B. USTAWA,

o podatku gruntowym dworskim.

Art. 1. Dworski podatek gruntowy pobierany być ma ze wszystkich gruntów w Królestwie Polskiém, z wyłączeniem objętych w artykułach 2 i 16 niniejszéj ustawy.

Art. 2. Nie podlegają opłacie dworskiego podatku gruntowego:

a) grunta przeszłe lub przechodzące, z mocy Ukazu Najwyższego z dnia 19 lutego/2 marca 1864 r. na własność włościan, obłożone już podatkiem gruntowym na zasadzie tegoż Ukazu;

b) grunta miejskie, tak w obrębie miast, jako też i za ich obrębem położone;

c) skarbowe grunta leśne;

d) grunta należące do instytutów dobroczynnych;

e) grunta należące obecnie do instytutów duchownych i do duchowieństwa wszelkich wyznań, według jego powołania, a nie na prawach własności osobistej;

f) osady szkolne;

g) grunta pod cmentarzami wszelkich wyznań;

h) grunta pod rzekami, strumieniami, jeziorami i stawami, — i

i) grunta nieurodzajne, t. j. przestrzenie znajdujące się pod wydmami piaskowemi, pod zupełnie nieużytecznemi błotami, pod drogami i wygonami, i inne zupełnie niepłodne grunta.

Art. 3. Z każdych dóbr mających osobną księgę hipoteczną, dworski podatek gruntowy pobiera się oddzielnie.

Art. 4. Z dóbr posiadających osobną księgę hipoteczną, lecz rospołożonych w różnych powiatach, dworski podatek gruntowy pobierany być ma oddzielnie w każdym powiecie, ze znajdującéj się w nim części tychże dóbr.

Art. 5. W dobrach nie mających uregulowanéj hipoteki, dworski podatek gruntowy pobierany być winien od każdego właściciela dóbr, oddzielnie w każdéj gminie.

Art 6. W dobrach stanowiących własność cząstkową, t. j. należących do drobnych właścicieli, nie mających uregulowanych dla swych posiadłości oddzielnych hipotek, dworski podatek gruntowy pobiera się ze wszystkich w ogóle właścicieli, których cząstkowe posiadłości znajdują się w jednych i tychże samych dobrach.

Art. 7. W dobrach oddanych w dzierżawę na czas nieograniczony, dworski podatek gruntowy wnoszony być winien przez dzierżawców tychże dóbr.

Art. 8. Dworski podatek gruntowy rozdziela się na dwie części: jedna jego część pod nazwą *głównego* podatku gruntowego, pobieraną być ma w ustanowionym stosunku z każdéj klasy gruntu, w różnych stronach Królestwa, na zasadzie przepisów wyłuszczonych niżéj w art. 9 — 13; część zaś druga podatku gruntowego, stanowiąc podatek *dodatkowy*, pobieraną będzie za pomocą roskładu ogólnéj, na każdy powiat ustanowionéj sumy, pomiędzy dobra oddzielne, porządkiem wskazanym w artykułach 14 — 22 ustawy niniejszéj.

Uwaga. Z ogolnéj sumy dworskiego podatku gruntowego, przypadającéj skarbowi z całego Królestwa, odlicza się dwie trzecie na część główną, a jedna trzecia na dodatkową część tego podatku.

Art. 9. Grunta podlegające obłożeniu głównym podatkiem gruntowym, dzielą się na klasy, stosownie do załączonego do artykułu niniejszego roskładu. Grunta obłożone podatkiem zaliczają się do każdéj z tych klas, na zasadzie wiadomości powziętych z deklaracij podanych przez właścicieli i sprawdzonych przez Władzę skarbową.

Art. 10. Wysokość głównego podatku gruntowego, przypadającego z jednego morga gruntu 300-prętowéj miary nowopolskiéj, w każdym powiecie, ustanowioną zostanie oddzielną tabelą (taryfą), z Najwyższego zezwolenia przez Komitet Urządzający w Królestwie Polskiém wydać się mającą, według wskazanych mu zasad.

Art. 11. Główny podatek gruntowy wnoszony być ma w równych częściach, w dwóch terminach: w styczniu i w lipcu każdego roku.

Art. 12. Zmiany w ilości podatku głównego z każdych dóbr następują: *a)* w skutek poprawy pomyłek, jakie zajść mogą lub odkryte zostaną w deklaracjach podanych przez właścicieli dóbr i przyjętych za zasadę przy roskładzie tego podatku (art. 9); i *b*) w skutek zaszłych zmian w ilości użytkowych gruntów obłożonych podatkiem, jako to: przez ich wywłaszczenie na użytek ogólny, przez przejście ich z mocy ukazu z d. 19 lutego/2 marca 1864 r., o urządzeniu włościan, na własność tychże; przez zaniesienie gruntów tych piaskiem, zalanie wodą i t. p. Przy zajściu takich zmian w ilości

gruntów urodzajnych, zmiana w obłożeniu podatkiem czynić się ma w tym tylko razie, jeśli podatek gruntowy z ubyłych w dobrach gruntów stanowi nie mniéj 5% ogólnéj sumy głównego podatku, wnoszonego przez właściciela dóbr.

Art. 13. Niezależnie od wskazanych w artykule poprzedzającym szczegółowych zmian w głównym podatku gruntowym; odbywać się będą i ogólne jego rewizje, w skutek oddzielnych rosporządzeń Rządu, w terminach do tego wyznaczonych

Art. 14. Wysokość dodatkowego podatku, przypadającego ze wszystkich dóbr znajdujących się w obrębie jednego powiatu, ustanowioną będzie oddzielną tabelą z Najwyższego zezwolenia wydać się mającą przez Komitet urządzający w Królestwie Polskiém, według wskazanych na ten cel zasad.

Art. 15. Roskład wewnętrzny w każdym powiecie, pomiędzy kontrybuentów, ogólnéj sumy dodatkowego podatku gruntowego, przypadającego z całego powiatu, uskutecznia się przez Władze miejscowe, przy spółdziałaniu osób wybranych z grona samych kontrybuentów.

Uwaga. Komitet Urządzający ułoży oddzielne przepisy, określające porządek wyboru kontrybuentów, mających być powołanymi do udziału w rozkładzie, tudzież postępowania Władz miejscowych.

Art. 16. Dobra zawierające w sobie ziemi użytkowéj nie więcéj jak 60 morgów miary nowopolskiéj, z wyłączeniem dóbr położonych w powiecie Warszawskim, nie podlegają obłożeniu dodatkowym podatkiem gruntowym.

Art. 17. Przy obłożeniu dóbr dodatkowym podatkiem gruntowym, władze roskład uskuteczniajace mają mieć szczególnie na względzie, aby ogólna suma wszystkich stałych podatków i gminnych powinności, które nałożone są na każde dobra w powiecie leżące, odpowiadała, o ile można stosunkowo, rzeczywistemu dochodowi z tychże dóbr.

Art. 18. Wzmiankowany w artykule 15 roskład dodatkowego podatku gruntowego odbywa się co każde pięć lat. Jeśliby jednak ¼ część kontrybuentów jakiegobądź powiatu wystąpiła z prośbą o uskutecznienie nowego roskładu w ciągu pięciolecia, wówczas Komitet urządzający mocen będzie upoważnić do sporządzenia roskładu, z zastrzeżeniem wszakże, aby ogólna suma podatku dodatkowego wcale nie uległa zmniejszeniu.

Art. 19. Roskład dodatkowego podatku gruntowego, wzmiankowany w art. 15, uskuteczniany być ma z zachowaniem następujących warunków:

a) podatek ten w żadnym razie nie może przewyższać sumy głównego podatku gruntowego którym dobra są obciążone,—i

b) jeśli w jakichbądź dobrach, stanowiących własność cząstkową, znajdują się cząstkowe posiadłości podlegające i niepodlegające, stosownie do art. 16 niniejszéj ustawy, obłożeniu podatkiem dodatkowym,

wówczas ilość tego podatku z takich dóbr nie powinna przewyższać sumy głównego podatku, wnoszonego z pierwszych posiadłości cząstkowych.

Art. 20. Jeśliby z jakichbądź powodów, roskład podatku dodatkowego nie był uskuteczniony we właściwym czasie i porządkiem wskazanym w artykule 15 niniejszéj ustawy, wówczas roskład takowy sporządzony być winien przez władze skarbowe, zgodnie z tabelą podatku głównego.

Art. 21. Dodatkowy podatek gruntowy wnoszony być ma w równych częściach, w dwóch terminach: w kwietniu i w październiku każdego roku.

Art. 22. Ogólna suma dodatkowego podatku gruntowego, oznaczona w tabeli wzmiankowanéj w artykule 14 niniejszéj ustawy, rozdziela się przez Komitet urządzający pomiędzy wszystkie powiaty, po upływie każdego pięciolecia, stosownie do ilości i gatunku gruntów użytkowych w powiecie.

Annex do art. 9 ustawy o dworskim podatku gruntowym.

WYKAZ

rodzaju gruntów podlegających obłożeniu głównym podatkiem gruntowym.

Grunta podlegające podatkowi temu dzielą się na 5 klas.

Do I klasy należą:

a) grunta orne, zdatne pod zasiew pszenicy;

b) grunta orne w miejscach niskich położone, a które z powodu rozlewu wód na wiosnę lub w jesieni, lubo nie sa użyte pod zasiew pszenicy, mogą wszakże wydawać plon obfity zboża jarego, kartofli, buraków i t. p.

c) grunta znajdujące się pod ogrodami warzywnemi, fruktowemi i angielskiemi,—i

d) grunta w osadach pod budowlami i między temiż.

Do II klasy należą wszystkie grunta orne z wyjątkiem zaliczonych do klasy poprzedzającéj, tudzież do klasy V-éj pod literą *a*.

Do III klasy należą łąki, dające dwa lub więcéj zbiorów siana na rok

Do IV klasy należą łąki, dające jeden zbiór siana na rok.

Do V klasy należą:

a) grunta orne, z powodu małéj swéj urodzajności, zasiewane tylko co lat trzy, albo nawet co lat sześć, żytem lub gryką;

b) pastwiska, z których właściciele dóbr korzystają wyłącznie lub spólnie z włościanami;

c) leśne przestrzenie, krzaki i zarośle.

C. TARYFA
głównego podatku gruntowego dworskiego.

Ner porządkowy	Powiat	Wysokość normalna podatku głównego z morga nowopolskiego ziemi użytkowéj					
		średnia w powiecie	klasy				
			I	II	III	IV	V
		kopiejki					
1	Kutnowski........	30,0	57,6	25 2	79,2	32,4	7,2
2	Grodiski..........	28,7	68,8	30,1	94,6	38,7	8,6
3	Pinczowski........	28,5	51,2	22,4	70,4	28,8	6,4
4	Włocławski.......	27,6	60,8	26,6	83,6	34,2	7,6
5	Sochaczewski....	26,9	67,2	29,4	92,4	37,8	8,4
6	Miechowski........	26,8	48,0	21,0	66,0	27,0	6,0
7	Łęczycki......... ..	26,8	62.4	27.3	85,8	35,1	7,8
8	Radiejewski.......	26,1	57,6	25,2	79,2	32,4	7,2
9	Grojecki..........	25,[illegible]	68 8	30,1	94,6	38,7	8,6
10	Wołkowyszski.....	25,0	51,2	22,4	70,4	28,8	6,4
11	Łowiczski.........	23,9	67,2	29,4	92,4	37,8	8,4
12	Kolski............	23,5	60,8	26,8	83,6	34,2	7,6
13	Kaliski......... ...	23,1	59,2	25,9	81,4	33,3	7,4
14	Warszawski.......	23,0	67,2	29,4	92,4	37,8	8,4
15	Sandomirski.......	23,0	49,6	21,7	68,2	27,9	6,3
16	Gostyński........	22,7	59,2	25,9	81,4	33,3	7,4
17	Płocki...........	22,6	49,6	21,7	68.2	27,9	6,2
18	Górno-Kalwarijski..	22,4	68,8	30,1	94,6	38,7	8,6
19	Marjampolski......	21,7	59,2	25,9	81,4	33,3	7,4
20	Słupecki..	20,9	56,0	24,5	77,0	31,5	7,0
21	Turekski..........	20,9	56,0	24,5	77,0	31,5	7,0
22	Koniński	20,6	56,0	24,5	77,0	31,5	7,0
23	Kalwarijski........	20,6	51,2	22,4	70,4	28,8	6.4
24	Opatowski.........	20,5	49,6	21,7	68,2	27,9	6,2
25	Rypiński..........	20,2	54 4	23,8	74,8	30,6	6,8
26	Breziński...	20,0	54,4	23 8	74,8	30,6	6,8
27	Lipnowski	19,8	56,0	24,5	77,0	31,5	7,0
28	Andrejewski	19,4	48,0	21,0	66,0	27,0	6,0
29	Płoński...........	19,3	48,0	21,0	66,0	27,0	6,0
30	Rawski......... ..	18,8	51,2	22,4	70,4	28,8	6,4
31	Władysławowski...	17,7	59,2	25,9	81,4	33,3	7,4
32	Lubelski..........	17,3	43,2	18,9	59,4	24.3	5,4
33	Hrubieszowski....	17,0	38,4	16,8	52,8	21,6	4,8
34	Ciechanowski......	17,0	38,4	16,8	52,8	21,6	4,8
35	Stopnicki.........	16,8	43,2	18,9	59,4	24.3	5,4
36	Szczuczyński	16,7	46,4	20,3	63,8	26,1	5,8
37	Sieradski....	16,5	49,6	21,7	68,2	27,9	6,2
38	Skierniewicki......	16,4	49,6	21,7	68,2	27,9	6,2
39	Łodziński.........	16,2	49,6	21,7	68,2	27,9	6,2
40	Radomski.........	15,4	44,8	19,6	61,6	25,2	5,6
41	Nowo-Radomski ...	15,3	49,6	21,7	68,2	27,9	6,2
42	Kolneński........	15,3	43,2	18,9	59,4	24,3	5,4
43	Wieluński....... .	15,1	46,4	20,3	63,8	26,1	5,8
44	Petrokowski.......	15,1	48,0	21,0	66,0	27,0	6,0
45	Prasnyszski.......	14,7	36,8	16,1	50,6	20,7	4,6
46	Łomżyński........	14,7	43,2	18,9	59,4	24,3	5,4

Nr porządkowy	Powiat	Wysokość normalna podatku głównego z morga ziemi użytkowéj					
		średnia w powiecie	klasy I	klasy II	klasy III	klasy IV	klasy V
		kopiejki					
47	Sokołowski	14,6	41,6	18,2	57,2	23,4	5,2
48	Pułtuski	14,3	43,2	18,9	59,4	24,3	·5,4
49	Nowo-Alexandrijski.	14,2	41,6	18,2	57,2	23,4	5,2
50	Częstochowski	14,2	43,2	18,9	59,4	24,3	5,4
51	Iłżecki	13.8	40,0	17,5	55,0	22,5	5,0
52	Tomaszowski	13,7	35,2	15,4	48,4	19,8	4,4
53	Suwałkski	13,6	35,2	15,4	48,4	19,8	4,4
54	Miński	13,4	46.4	20,3	63,8	26,1	5,8
55	Węgrowski	13,2	41,6	18,2	57,2	23,4	5,2
56	Konstantynowski ..	12,9	33.6	14,7	46,2	18 9	4,2
57	Mazowiecki	12,7	33,6	14,7	46,2	18,9	4,2
58	Makowski	12,5	41,6	18,2	57,2	23,4	5,2
59	Krasnostawski	12,4	33,6	14,7	46,2	18,9	4,2
60	Chołmski	12,4	36,8	16,1	50,6	20,7	4,6
61	Łaski	12,4	40,0	17,5	55,0	22,5	5,0
62	Włoszczowski	12,3	43,2	18,9	59,4	24,3	5,4
63	Opoczeński	11,9	41,6	18,2	57,2	23,4	5,2
64	Siedlecki	11,9	35,2	15,4	48,4	19,8	4,4
65	Augustowski	11,9	36,8	16,1	50,6	20,7	4,6
66	Sierpecki	11,8	35,2	15,4	48,4	19,8	4,4
67	Ostrowski	11,5	30,4	13,3	41,8	17.1	3,8
68	Bendinski	11,5	38,4	16,8	52,8	21,6	4,8
69	Garwoliński	11,3	43,2	18,9	59,4	24,3	5,4
70	Kozienicki	11,2	38,4	16,8	52,8	21,6	4,8
71	Kielecki	11,1	40,0	17,5	55,0	22,5	5,0
72	Ostrołęcki	11,1	30,4	13,3	41.8	17,1	3,8
73	Olkuszski	11,0	38,4	16,8	52,8	21,6	4,8
74	Bielski	10,9	33,6	14,7	46,2	18,9	4,2
75	Radymiński	10,9	43,2	18,9	59,4	24,3	5,4
76	Łukowski	10,8	33,6	14,7	46,2	18,9	4,2
77	Mławski	10,7	33,6	14,7	46,2	18,9	4,2
78	Lubartowski	10,5	35,2	15,4	48,4	19,8	4,4
79	Zamostski	9,7	35,2	15,4	48,4	19,8	4,4
80	Sejnski	9,0	32,0	14,0	44.0	18,0	4,0
81	Radinski	9,0	28,8	12,6	39,6	16,2	3,6
82	Konski	8,6	40,0	17,5	55,0	22,5	5,0
83	Włodawski	8,5	28,8	12,6	39,6	16,2	3,6
84	Janowski	8,5	33,6	14,7	46,2	18,9	4,2
85	Biełgorajski	7,2	35,2	15,4	48,4	19,8	4,4

D. WYKAZ

wysokości sumy podatku gruntowego dworskiego, głównego i dodatkowego na powiaty i gubernje przypadającéj.

Ner porządkowy	Powiat	Wysokość podatku głównego	dodatkowego (*)	razem
		r u	b l	i
	Gub. Warszawska.			
1	Warszawski	33444, 55	17735	51179, 55
2	Włocławski	35136, 59	18291	53427, 59
3	Gostyński	25680, 89	13263	38943, 89
4	Górno-Kalwarijski .	17158, 55	8944	26102, 55
5	Grodiski	32305, 94	16753	49058, 94
6	Grojecki	28291, 94	14867	43158, 94
7	Kutnowski	35389, 08	18363	53752, 08
8	Łowiczski	15221, 60	7997	23218, 60
9	Miński	17228, 52	8934	26162, 52
10	Radiejewski	36173, 99	19032	55205, 99
11	Radyminski	14237, 58	7384	21621, 58
12	Skierniewicki	9403, 79	4795	14198, 79
13	Sochaczewski	22897, 69	12005	34902, 69
		322570, 71	168363	490933, 71
	Gub. Kaliska.			
14	Wieluński	27419, 47	14155	41574, 47
15	Kaliski	36084, 84	18708	54792, 84
16	Kolski	26992, 43	14177	41169, 43
17	Koniński	21633, 25½	11164	32797, 25½
18	Łęczycki	37834, 64	19501	57335, 64
19	Sieradski	25164, 53	12844	38008, 53
20	Słupecki	23296, 24½	12257	35553, 24½
21	Turekski	29754, 72½	14984	44738, 72½
		228180, 13½	117790	345970, 13½
	Gub. Petrokowska.			
22	Bendinski	9847, 20	4761	14608, 20
23	Brezinski	16043, 44	8197	24240, 44
24	Łaski	15103, 97½	7416	22519, 97½
25	Łodzinski	11606, 43	5929	17535, 43
26	Petrokowski	23092, 32	11694	34786, 32
27	Nowo-Radomski ...	34579, 38½	17818	52397, 38½
28	Rawski	20651, 65	10815	31466, 65
29	Częstochowski	17047, 96	8690	25737, 96
		147972, 26	75320	223292, 36

(*) Suma całkowita podatku dodatkowego wynosi połowę czyli 50% p. głównego. Roskład na oddzielne posiadłości dokonany został w r. b. na zasadzie art. 20 ustawy, — przyczém, z powodu uwolnienia od téj opłaty drobnych posiadłości < 60 morgów (art. 16), normalny stosunek pojedyńczych kontyngensów wypadł podwyższowy do 53%, gdy tymczasem kontyngensy niektórych powiatów (obfitujących w małe własności) schodzą daleko niżéj: tak np. w powiecie Ostrowskim stosunek podatku dodatkowego do głównego wynosi 33½%, Kolneńskim i Łomżyńskim 32⅔% Mazowieckim 23⅕%.

Ner porządkowy	Powiat	Wysokość podatku		
		głównego	dodatkowego	razem
		r u b l i		
	Gub. Radomska.			
30	Iłżecki	15208, 20	7980	23188, 20
31	Konski	14611, 92½	7658	22269, 92½
32	Kozienicki	14127, 62½	7425	21552, 62½
33	Opatowski	29258, 60½	15441	44699, 60½
34	Opoczeński	19578, 73	10340	29918, 73
35	Radomski	29240, 40	15260	44500, 40
36	Sandomirski	24638, 98½	13036	37674, 98½
		146664,^{47}	77140	223804,^{47}
	Gub. Kielecka.			
37	Andrejewski	24415, 95	12917	37332, 95
38	Włoszczowski	17540, 07	9031	26571, 07
39	Kielecki	10074, 82½	5060	15134, 82½
40	Miechowski	37031, 64	19544	56575, 64
41	Olkuszski	9658, 41½	4987	14645, 41½
42	Pinczowski	34000, 48	17932	51932, 48
43	Stopnicki	25672, 38	13517	39189, 38
		158393,^{76}	82988	241381,^{76}
	Gub. Lubelska.			
44	Biełgorajski	8142, 77	4312	12454, 77
45	Hrubieszowski	25874, 35	13184	39058, 35
46	Zamostski	15637, 95	8257	23894, 95
47	Krasnostawski	18413, 41	9660	28073, 41
48	Lubartowski	14259, 39	7525	21784, 39
49	Lubelski	30848, 93	16312	47160, 93
50	Nowo-Alexandrijski	22937, 56½	11992	34929, 56½
51	Tomaszowski	18785, 23	9955	28740, 23
52	Chołmski	24558, 34	12865	37423, 34
53	Janowski	13388, 53	6904	20292, 53
		192846,^{46}½	100966	293812,^{46}½
	Gub. Siedlecka.			
54	Bielski	12800, 40	6065	18865, 40
55	Węgrowski	16528, 23	7486	24014, 23
56	Włodawski	15028, 18	7939	22967, 18
57	Garwoliński	19954, 32	10479	30433, 32
58	Konstantynowski	16115, 00	7730	23845, .
59	Łukowski	19563, 24	8606	28169, 24
60	Radinski	12442, 91	6262	18704, 91
61	Sokołowski	18434, 57	7837	26271, 57
62	Siedlecki	13972, 55	5613	19585, 55
		144839,^{40}	68017	212856,^{40}
	Gub. Płocka.			
63	Lipnowski	33329, 17	16944	50273, 17
64	Mławski	16938, 68	7459	24397, 68
65	Płocki	34493, 89	17061	51554, 89
66	Płoński	29083, 11	14099	43182, 11
67	Prasnyszski	13039, 21	4949	17988, 21
68	Rypiński	27885, 92	14610	42495, 92
69	Sierpecki	13655, 07	6313	19968, 07
70	Ciechanowski	24854, 09	10090	34944, 09
		193,279,^{14}	91525	284804,^{14}

Ner porządkowy	Powiat	Wysokość podatku		
		głównego	dodatkowego	razem
		r u b l i		
	Gub. Łomżyńska.			
71	Mazowiecki . . . , .	15562, 03	3602	19164, 03
72	Kolneński	12065, 54	3947	16012, 54
73	Łomżyński	23841, 00	7839	31680, .
74	Makowski	13389, 77	5596	18985, 77
75	Ostrołęcki	8955, 25	3370	12325, 25
76	Ostrowski	12233, 64	4073	16306, 64
77	Pułtuski	20646, 66	10167	30813, 66
78	Szczuczyński.	15660, 68	6236	21896, 68
		122354,^{57}	44830	167184,^{57}
	Gub. Suwałkska.			
79	Augustowski. . . .	9605, 19	4662	14267, 19
80	Wołkowyszski	17827, 04	9398	27225, 04
81	Władysławowski . .	10670, 73	5562	16232, 73
82	Kalwarijski	12665, 37	6577	19242, 37
83	Marjampolski	15431, 00	8105	23536, .
84	Sejnski	9004, 58	4691	13695, 58
85	Suwałkski	6027, 49	3166	9193, 49
		81231,^{40}	42161	123392,^{40}
	Zebranie gubernij:			
	I. Warszawska . . .	322570, 71	168363	490933, 71
	II. Kaliska	228180, 13½	117790	345970, 13½
	III. Petrokowska . . .	147972, 36	75320	223292, 36
	IV. Radomska.	146664, 47	77140	223804, 47
	V. Kielecka.	158393, 76	82988	241381, 76
	VI. Lubelska	192846, 46½	100966	293812, 46½
	VII. Siedlecka	144839, 40	68017	212856, 40
	VIII. Płocka.	193279, 14	91525	284804, 14
	IX. Łomżyńska	122354, 57	44830	167184, 57
	X. Suwałkska.	81231, 40	42161	123392, 40
	Razem w Królestwie	1.738332,^{41}	869100	2.607432,^{41}

REDAKTOR, **Antoni Nagórny.**

W drukarni Gazety Polskiéj. Za pozwoleniem Cenzury Rządowéj.